

Einführung eines Lobbyregisters: Eckpunkte der Fraktionen und ihre rechtliche Umsetzbarkeit

Platter, Julia; Krüger, Nadine

Veröffentlichungsversion / Published Version
Gutachten / expert report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Landtag Brandenburg – Parlamentarischer Beratungsdienst

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Platter, J., & Krüger, N. (2012). *Einführung eines Lobbyregisters: Eckpunkte der Fraktionen und ihre rechtliche Umsetzbarkeit*. (Wahlperiode Brandenburg, 5/59). Potsdam: Landtag Brandenburg, Parlamentarischer Beratungsdienst. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-50789-5>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

Parlamentarischer Beratungsdienst

Einführung eines Lobbyregisters – Eckpunkte der Fraktionen und ihre rechtliche Umsetzbarkeit

Bearbeiterinnen: Dr. Julia Platter, Nadine Krüger

Datum: 23. Mai 2012

Die Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes des Landtages Brandenburg sind urheberrechtlich geschützt. Die weitere Verarbeitung, Verbreitung oder Veröffentlichung – auch auszugsweise – ist nur unter Angabe der Quelle zulässig. Jede Form der kommerziellen Nutzung ist untersagt.

Inhaltsverzeichnis

I.	Auftrag.....	4
II.	Vorbemerkung.....	4
III.	Die Definition des Tatbestandes „Lobbyieren“ als zentrale Herausforderung.....	5
IV.	Einzeldarstellung: Eckpunktepapier der Fraktionen der SPD und DIE LINKE.....	9
	1. Rechtsform/Verbindlichkeit.....	10
	2. Begriff des Lobbyisten bzw. des Lobbyierens.....	10
	a) Anzugebende Daten/Datensätze.....	10
	b) Zeitliche und finanzielle Schwellenwerte.....	11
	c) Ausnahmeregelungen.....	11
	aa) Verfassungsrechtlich gewährte Mitwirkungsrechte für Interessenvertreter als Schranken für die Einführung einer Registrierungspflicht.....	12
	bb) Sonderbestimmungen für einzelne Interessenvertreter.....	15
	3. Reichweite.....	15
	a) Erstreckung auf die Landesregierung (Gubernative).....	15
	b) Erstreckung auf die Landesverwaltung (Administrative).....	16
	4. Zuständige Stelle zur Führung des Registers.....	18
	5. Sanktionsmechanismen.....	18
	6. Widerspruchsmöglichkeit.....	19
	a) Rechtsschutz der Betroffenen.....	19
	b) Hinweise Dritter auf Unregelmäßigkeiten und falsche Eintragungen.....	19
	7. Modalitäten der Registerführung.....	20
	8. Kombination mit einem Verhaltenskodex.....	20
	9. Anmerkungen zu Ergänzung des eigentlichen Lobbyregisters.....	20
V.	Einzeldarstellung: Eckpunktepapier der Fraktion der CDU.....	22
	1. Rechtsform/Verbindlichkeit.....	23
	2. Begriff des Lobbyisten bzw. des Lobbyierens.....	23
	a) Anzugebende Daten/Datensätze.....	25
	b) Zeitliche und finanzielle Schwellenwerte.....	25
	c) Ausnahmeregelungen.....	26
	aa) Verfassungsrechtlich gewährte Mitwirkungsrechte für Interessenvertreter als Schranken für die Einführung einer Registrierungspflicht.....	26
	bb) Sonderbestimmungen für einzelne Interessenvertreter.....	29

3.	Reichweite.....	29
a)	Erstreckung auf die Landesregierung (Gubernative).....	29
b)	Erstreckung auf die Landesverwaltung (Administrative).....	30
4.	Zuständige Stelle zur Führung des Registers.....	32
5.	Sanktionsmechanismen.....	33
a)	Anhörungsrecht ausschließlich für registrierte Interessenvertreter.....	33
b)	Nichtigkeit von Dienstleistungsverträgen mit nicht registrierten Interessenvertretern.....	34
c)	Nichtregistrierung als Ordnungswidrigkeitstatbestand	35
6.	Widerspruchsmöglichkeit	36
7.	Modalitäten der Registerführung.....	36
8.	Kombination mit einem Verhaltenskodex für Interessenvertreter	36
9.	Anmerkungen zu Ergänzung des eigentlichen Lobbyregisters.....	36
VI.	Einzeldarstellung: Eckpunktepapier der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen.....	37
1.	Rechtsform/Verbindlichkeit.....	38
2.	Begriff des Lobbyisten bzw. des Lobbyierens.....	38
a)	Anzugebende Daten/Datensätze.....	39
b)	Zeitliche und finanzielle Schwellenwerte.....	40
c)	Ausnahmeregelungen.....	41
aa)	Verfassungsrechtlich gewährte Mitwirkungsrechte für Interessenvertreter als Schranken für die Einführung einer Registrierungspflicht.....	42
bb)	Sonderbestimmungen für einzelne Interessenvertreter.....	45
3.	Reichweite.....	45
a)	Erstreckung auf die Landesregierung (Gubernative).....	45
b)	Erstreckung auf die Landesverwaltung (Administrative).....	45
4.	Zuständige Stelle zur Führung des Registers.....	48
5.	Sanktionsmechanismen.....	48
6.	Widerspruchsmöglichkeit.....	48
7.	Modalitäten der Registerführung.....	49
8.	Kombination mit einem Verhaltenskodex.....	49
9.	Anmerkungen zu Ergänzungskonzepten zum eigentlichen Lobbyregisters.....	50
a)	Verhaltenskodex für Mandatsträger in Bezug auf Nebenbeschäftigungen.....	50
b)	Beschränkung der Beschäftigung für Ruhestandsbeamte und ehemalige Beamte.....	50
c)	Verhaltenskodex für Mitglieder der Landesregierung.....	51

I. Auftrag

Im Zusammenhang mit den Beratungen des Hauptausschusses über den Landtagsbeschluss „Transparenz bei der Lobbyarbeit – Ein öffentlich einsehbares Lobbyregister für Brandenburg!“ (Drs. 5/2983-B) wurde der Parlamentarische Beratungsdienst (PBD) vom Hauptausschuss beauftragt, die von den Fraktionen hierzu vorgelegten Vorschläge und Eckpunkte daraufhin zu untersuchen, ob sie rechtlich umsetzbar sind. Der Auftrag schließt an ein früheres Gutachten des PBD („Erste Überlegungen zu einem Lobbyregister“ vom 18. August 2011) sowie an die vom Hauptausschuss zu diesem Thema durchgeführte Anhörung am 2. November 2011 an.

II. Vorbemerkung

Bei den Vorschlägen, um deren Begutachtung gebeten wurde, handelt es sich jeweils um Eckpunkte, hingegen nicht um konkret formulierte Regelungsentwürfe. Die rechtlichen Fragen, die mit der Einrichtung eines verbindlichen Lobbyregisters aufgeworfen werden, sind indes zum großen Teil abhängig von der konkreten Gestaltung des Normtextes. Die Stellungnahmen zu den verschiedenen Vorschlägen haben deshalb in vielen Punkten nur Anmerkungscharakter und können nicht abschließend sein.

Der Darstellung werden einige grundsätzliche Überlegungen zur Gestaltung des Tatbestandes der Registrierungspflicht vorangestellt.

Abgesehen davon werden die Eckpunkte jeweils isoliert betrachtet, da ein Vergleich der Eckpunkte nicht gewünscht wurde. Es wurde darauf verzichtet, auf Rechtsausführungen zu verweisen, die zu vergleichbaren Eckpunkten einer anderen Fraktion gemacht worden sind, damit die Ausführungen zu einem Eckpunktepapier aus sich selbst heraus verständlich sind und losgelöst von den anderen Papieren gelesen werden können. In der Zusammenschau aller Darstellungen enthält die Untersuchung daher Wiederholungen.

Soweit hingegen rechtliche Gesichtspunkten in den mündlichen Äußerungen der Sachverständigen in der Anhörung des Hauptausschusses am 2. Nov. 2011 (P-HA 5/25-2, im Folgenden „APr.“), in den hierzu eingereichten schriftlichen Stellungnahmen oder auch im genannten Gutachten des PBD (im Folgenden „G I“) bereits angesprochen wurden, wird auf diese verwiesen.

Um die Darstellung übersichtlich zu gestalten, wurden alle von den Fraktionen eingebrachten Vorschläge und Eckpunkte anhand der folgenden Stichpunkte untersucht.

1. Rechtsform/Verbindlichkeit
2. Begriff des Lobbyisten bzw. des Lobbyierens
 - a) Anzugebende Daten/Datensätze
 - b) Zeitliche und finanzielle Schwellenwerte
 - c) Ausnahmeregelungen
3. Reichweite
 - a) Erstreckung auf die Landesregierung (Gubernative)
 - b) Erstreckung auf die Landesverwaltung (Administrative)
4. Zuständige Stelle zur Führung des Registers
5. Sanktionsmechanismen
6. Widerspruchsmöglichkeit
7. Modalitäten der Registerführung
8. Kombination mit einem Verhaltenskodex
9. Anmerkungen zu Ergänzungen des eigentlichen Lobbyregisters

Der Darstellung zum einzelnen Eckpunktepapier ist jeweils eine Kurzübersicht vorangestellt. Die Eckpunktepapiere sind als Anlage angefügt.

III. Die Definition des Tatbestandes „Lobbyieren“ als zentrale Herausforderung

Die zentrale Aufgabe und das Hauptproblem bei der Gestaltung eines verpflichtenden Lobbyregisters bestehen darin, „Lobbyieren“ als Anknüpfungspunkt der Registrierungspflicht gesetzlich zu definieren.¹ Wie schon in der Anhörung deutlich zur Sprache gebracht wurde, gehört es zum Wesen eines demokratischen Staates, dass Staatsbürger ebenso wie organisierte Gruppen Einfluss auf den politischen Willensbildungsprozess nehmen. Daraus ergibt sich, dass auch der Lobbyist wie „jedermann“ als „Interessenvertreter“ legitimerweise die Absicht verfolgen darf, auf politische Willensbildungsprozesse Einfluss zu nehmen.

Soll der demokratische Willensbildungsprozess über die Organisation der demokratischen Institutionen (Parlament, Regierung) hinaus, wie sie in der Verfassung und den jeweiligen Geschäftsordnungen festgelegt sind, im politischen Vorfeld organisiert und kanalisiert werden, bedarf es hierfür einer Rechtfertigung, die sich wiederum selbst aus dem Demokratieprinzip ergeben muss. Denn festzuhalten bleibt, dass die Einführung einer Registrierungs-

1 Sachverständiger *Lange* (LobbyControl), APr. S. 21; Sachverständiger *Zeh*, APr. S. 33 f.

pflicht einen Eingriff in die Berufsfreiheit und die bundes- und landesverfassungsrechtlich gewährleisteten staatsbürgerlichen Rechte darstellt. Der Eingriff kann nur dann tragfähig begründet werden, wenn er verhältnismäßig ist, wenn also mit ihm ein legitimes Ziel verfolgt wird und die hierzu eingesetzten Mittel geeignet, erforderlich und verhältnismäßig im engeren Sinne sind. Das setzt voraus, dass sich der brandenburgische Landesgesetzgeber Klarheit über die konkreten Wege der Einflussnahme auf den demokratischen Prozess in Brandenburg verschaffen muss, indem er prüft, welche Interessenvertreter in Brandenburg auf die Landespolitik konkret Einfluss nehmen, welcher Mittel und Methoden sie sich bedienen und ob diese unter Transparenzgesichtspunkten überhaupt problematisch sind. Erst wenn diese tatsächlichen Fragen geklärt sind, kann man sich als Gesetzgeber fragen, ob gerade ein Lobbyregister das geeignete Instrument ist, um den übrigen Teilnehmern am politischen Prozess die Teilhabe und/oder die Aufgabenwahrnehmung zu erleichtern.²

Grundsätzlich könnte eine Registrierungspflicht in einem Lobbyregister damit gerechtfertigt werden, dass die verschiedenen Interessenvertreter für die (übrigen) Bürger einerseits und die Amts- und Mandatsinhaber andererseits noch „sichtbarer“ gemacht werden sollen (Transparenz auf der Strukturebene)³. Die dadurch hergestellte Transparenz auf der Strukturebene könnte mithelfen, den Entscheidungsprozess selbst wiederum transparenter zu gestalten. Offen und legitim handelnde Interessenvertreter werden dadurch nicht oder kaum eingeschränkt, während ein absichtlich intransparent gestaltetes Vorgehen von Interessenvertretern indirekt erschwert würde. Festzuhalten bleibt allerdings, dass ein Lobbyregister auf unerwünschte und intransparente Verhaltensweisen von Interessenvertretern nur indirekt einwirken kann.⁴ Es kann nicht in einem Zuge legitimes Verhalten einer Registrierungspflicht unterstellen und zugleich dieses Verhalten jedenfalls in Teilen als unerwünscht kennzeichnen.

Eine „Lobbyismus“-Definition, die vordringlich die Absicht der Einflussnahme hervorhebt, ohne die objektiven Handlungszusammenhänge zu benennen, dürfte daher, berücksichtigt man die oben genannten Maßgaben, ungeeignet sein. Allein die Absicht, sich politisch einzubringen, ist kein Umstand, der eine Registrierungspflicht rechtfertigt. Wenn überdies die Pflicht zur Eintragung in das Lobbyregister einerseits sanktionsbewehrt sein soll und andererseits auch Ausnahmebestimmungen und beispielsweise Schwellenwerte gelten sollen, kann auch aus diesem Grund auf eine ansatzweise objektive Beschreibung der Lobbytätig-

2 Siehe dazu die instruktive Darlegung zu Transparenz-Zielen des Sachverständigen *Kretschmer*, APr. S. 24.

3 Zur Transparenz auf der Strukturebene der Sachverständige *Kretschmer*, APr. S. 24 f.

4 Siehe hierzu den Sachverständigen *Humborg* (Transparency International), APr. S. 18 f.

tigkeit nicht verzichtet werden. Anderenfalls könnte der Interessenvertreter nicht erkennen, ob er der Eintragungspflicht unterliegt oder nicht (Geltung des besonderen Bestimmtheitsgebots gem. Art. 103 Abs. 2 GG/Art. 53 Abs. 1 LV).⁵

Es kommt deshalb darauf an, diejenigen Handlungen zu beschreiben, die objektiv wahrnehmbar von einem Lobbyisten unternommen werden, um seine Ziele zu erreichen, und zugleich diejenigen Handlungszusammenhänge zu beschreiben, die keiner Registrierungspflicht unterfallen. Die tatbestandliche Beschreibung der registrierungspflichtigen Handlungszusammenhänge und die Ausnahmebestimmungen müssen in sich schlüssig und aufeinander bezogen sein.

Als in den Fokus zu stellende objektive Handlung bietet es sich vermutlich an, die „Kontaktaufnahme“, die vom Interessenvertreter ausgeht, also den Kommunikationsakt, in den Mittelpunkt zu stellen.⁶ Darüber hinaus stellt sich die Frage, ob auch der jeweilige Entscheidungsprozess, der beeinflusst werden soll, näher definiert werden soll. Außerdem könnte es sinnvoll sein, den Kreis derjenigen Personen, mit denen Kontakt aufgenommen wird, zu definieren. Bereits vorhandene Regelungen und Entwürfe anderer Institutionen und Staaten können bei diesen Überlegungen Hilfestellungen bieten.

Die Regierungsvorlage, die derzeit im österreichischen Nationalrat beraten wird („RegV ÖLobbyG“), definiert die Lobbying-Tätigkeit anhand objektiver Merkmale, wenn auch nur sehr knapp.⁷ Lobbying-Tätigkeit wird als „der strukturierte und organisierte Kontakt mit Funktionsträgern zur Einflussnahme“ beschrieben (§ 4 Nr. 1 RegV ÖLobbyG; die übrigen im Gesetzentwurf verwendeten Definitionen bauen hierauf auf). Die hier gewählte Regelungstechnik, auf so genannte unbestimmte Rechtsbegriffe zurückzugreifen (hier: „strukturierter“ und „organisierter“ Kontakt), kann im Grundsatz durchaus mit dem strafrechtlichen Bestimmtheitsgebot⁸ vereinbar sein. Voraussetzung ist allerdings, dass aus der

5 Siehe zum rechtsstaatlichen Bestimmtheitsgebot im Falle eines ordnungsrechtlichen Sanktionssystems auch den Sachverständigen Zeh in seiner Stellungnahme (Anlage 3), Punkt 7.3.

6 Zu unterscheiden von einer Definition der registrierungspflichtigen Tätigkeit als solcher ist eine daraus ableitbare Pflicht zur Anzeige und Offenlegung einzelner Kontakte; siehe zu dieser Unterscheidung den Sachverständigen Zeh in seiner Stellungnahme (Anlage 3) unter Punkt 6, ablehnend zu einer Pflicht der registrierungspflichtigen Personen und Vereinigungen, ihre Lobbykontakte laufend zu dokumentieren, die Unternehmerverbände Berlin-Brandenburg in ihrer Stellungnahme (Anlage 4), Punkt 6.

7 Regierungsvorlage zu einem österreichischen Bundesgesetz, mit dem ein Bundesgesetz zur Sicherung der Transparenz bei der Wahrnehmung politischer und wirtschaftlicher Interessen (Lobbying- und Interessenvertretungs-Transparenz-Gesetz – LobbyG) erlassen und das Gerichtsgebührengesetz geändert wird, Nr. 1465 der Beilage zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XXIV.GP mit Vorblatt und Erläuterung, einsehbar auf der Parlamentsdokumentation unter www.parlament.gv.at.

8 Siehe hierzu G I unter Abschnitt II.5.c.bb. (2), S. 23 f.

Zielsetzung des Gesetzes sowie dem sachlichen Zusammenhang der Vorschriften ihr Zweck und Inhalt ausreichend ermittelt werden kann und sich objektive Kriterien gewinnen lassen, die eine willkürliche Handhabung durch die Behörden und Gerichte ausschließen.⁹ Insbesondere muss der Betroffene in der Lage sein, sein Verhalten nach der Norm auszurichten.¹⁰ Will der Gesetzgeber, wie hier, etwas völlig Neues regeln, muss er hinreichend konkret „sagen, was er meint“.¹¹ M. E. sind die österreichischen Regelungen daher nicht konkret genug.

Sehr viel detailliertere, am objektiven Geschehen orientierte Definitionen der Lobby-Tätigkeit als solcher sowie der beteiligten Personenkreise, Mandatsträger, Behörden und der eingesetzten Mitteln enthalten die US-amerikanischen Vorschriften.¹² Fraglos besteht bei einer solchen, an der „Vollständigkeit“ orientierten Regelungstechnik wiederum die Gefahr, mit dem nicht erreichbaren Ziel der Erfassung aller denkbaren registrierungswürdigen Tätigkeiten und Verhaltensweisen mögliche Regelungslücken bereits zu antizipieren.¹³

Soweit man die Vereinbarung zwischen dem Europäischen Parlament und der Kommission über die Einrichtung eines Transparenz-Registers (TRV)¹⁴ zum Vorbild heranziehen möchte, ist zunächst zu berücksichtigen, dass es sich bei der TRV formal nicht um ein verbindliches Register handelt, während nach den vorliegenden Eckpunktepapieren die Verbindlichkeit zu den wesentlichen Merkmalen des Registers gehören soll. Überdies ist der so genannte „Anwendungsbereich“ der TRV stark auf die Institutionen der EU zugeschnitten, wie sich an den Regelungen zu denjenigen Tätigkeiten, die nicht in den Anwendungsbereich fallen sollen (Punkt 10 TRV), und den besonderen Bestimmungen für bestimmte Institutionen (Punkt 11-16 TRV) zeigt. Abgesehen davon ist die Definition des „Lobbyierens“ der TRV auf den ersten Blick stark auf das subjektive Element, also auf den Willen ausgerichtet, „auf die Politikgestaltung oder -umsetzung und die Entscheidungsprozesse der EU-Organe unmittelbar oder mittelbar Einfluss zu nehmen“ (Punkt 8 Abs. 1 TRV). Eine ansatzweise objektive Beschreibung der registrierungswürdigen Handlungszusammenhänge ergibt sich aber aus der beispielhaften Beschreibung der „Kontaktaufnahme“ in Punkt 8 Abs. 2 TRV.

9 BVerfGE 21, 71 (79).

10 BVerfGE 73, 206 (234 f.); 87, 399 (411).

11 Eindringlich insoweit der Sachverständige Zeh, APr. 33 f.

12 Lobbying Disclosure Act of 1995 [2 U.S.C. 1602], Section 3 [Definitions].

13 Von dem Sachverständigen von LobbyControl wird hierzu die Empfehlung ausgesprochen, „Elemente aus den EU- und den US-Definitionen zu kombinieren“; Sachverständiger Lange, APr. S. 21 und Stellungnahme (Anlage 7), S. 5.

14 Beschluss des Europäischen Parlaments vom 11. Mai 2011, Dok. P7_TA(2011)0222.

IV. Einzeldarstellung: Eckpunktepapier der Fraktionen der SPD und DIE LINKE

Übersicht

Eckpunkt	Vorgeschlagene Lösung	Zusammengefasste Bemerkung
1. Rechtsform/Verbindlichkeit	Gesetz/Eintragungspflicht	Grundsätzlich rechtlich umsetzbar.
2. Begriff des Lobbyisten bzw. des Lobbyierens	Der Regulierungspflicht unterliegt, wer die Absicht hat, direkten Einfluss auf politische Willensbildungsprozesse auszuüben	Rein subjektiv formulierter Tatbestand rechtlich nicht umsetzbar, da mit dem verfassungsrechtlichen Bestimmtheitsgebot unvereinbar. Objektive Definition für die die Registrierungspflicht auslösenden Handlungszusammenhänge erforderlich.
a) Daten/Datensätze, die angegeben werden müssen	(1) Name, (2) Kontaktdaten, (3) Interessenbereich bzw. Geschäfts- oder Vereinszweck, (3) Vorstand und Geschäftsführung, (4) ggf. Mitgliederzahlen, (5) angeschlossene Organisationen und (6) das für die Lobbyarbeit bereitstehende Budget.	Erhebung der Datensätze (1)-(5) rechtlich umsetzbar. Datensatz (6) muss mindestens in Bezug auf den Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen überdacht werden
b) Zeitliche und finanzielle Schwellenwerte in Bezug auf das zur Verfügung stehende Budget	Schwellenwerte sollen eingeführt werden	Grundsätzlich rechtlich umsetzbar, aber Konkretisierung im Rahmen eines Gesamtkonzepts erforderlich. Konkrete Formulierung muss den Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnis berücksichtigen. Schwellenwert-Äquivalent für mitgliedschaftlich organisierte Verbände und Vereinigungen sollte in Erwägung gezogen werden.
c) Ausnahmenvorschriften für bestimmte Personen oder Vereinigung	Ausnahmenvorschriften für Bürger, kleine Unternehmen und Organisationen, Beachtung des Petitionsrechts, Beachtung der verfassungsrechtlich geschützten Tarifautonomie der Sozialpartner	Konkretisierung im Rahmen eines Gesamtkonzepts erforderlich. Die landesverfassungsrechtlich begründeten politischen Beteiligungsrechte, die eine Sonderbehandlung verschiedener Handlungszusammenhänge bzw. verschiedener Personen, Gruppen und Institutionen erfordern, werden von den Eckpunkten nur unvollständig berücksichtigt.
3. Reichweite (Erstreckung)	Landtag	Rechtlich umsetzbar.
a) Landesregierung (Gubernative als Teil der Exekutive)	Landesregierung soll erfasst werden.	Konkretisierung des Gesamtkonzepts erforderlich. Verfassungsrechtlich vorgegebener Kernbereich der exekutiven Eigenverantwortung wird nicht hinreichend berücksichtigt.
b) Landesverwaltung (Administrative als Teil der Exekutive)	Gesamte Landesverwaltung soll erfasst werden.	Konkretisierung des Gesamtkonzepts erforderlich. Für den Bereich des Gesetzesvollzuges dürfte Lobbyregister kein geeignetes Instrument sein.
4. Zuständige Stelle zur Führung des Registers	Landtagspräsident/Landtagsverwaltung	Rechtlich umsetzbar.
5. Sanktionsmechanismen	Ordnungsrechtliches Sanktionssystem	Rechtliche Umsetzbarkeit wegen des Bestimmtheitsgebots abhängig vom Gelingen der oben unter 2. angezeigten erforderlichen Konkretisierung des Tatbestandes der Registrierungspflicht.
6. Widerspruchsmöglichkeit für (a) Betroffene und (b) Dritte	Vorgesehen	a) Widerspruchsrecht/Beschwerderecht der Betroffenen sollte konkretisiert werden. b) Hinweismöglichkeit Dritter bei der registerführenden Stelle ausreichend. Kein rechtliches Bedürfnis für ein formelles Beschwerderecht Dritter.
7. Modalitäten der Registerführung	Elektronisches, über Internet einsehbares Register	Rechtlich umsetzbar.
8. Kombination mit einem Verhaltenskodex	Nicht vorgesehen	-/-

1. Rechtsform/Verbindlichkeit

Das Eckpunktepapier schlägt die Einrichtung eines verpflichtenden Lobbyregisters auf der Grundlage eines Gesetzes vor. Dies ist grundsätzlich möglich. Will man die Eintragung in das Register zur Pflicht erheben, ist eine (parlaments-)gesetzliche Grundlage hierfür sogar unumgänglich (siehe dazu bereits G I, Abschnitt II.5.a [S. 21 f.] und die Stellungnahmen der Sachverständigen¹⁵).

2. Begriff des Lobbyisten bzw. des Lobbyierens

Im Eckpunktepapier wird vorgeschlagen, eine Definition zur Grundlage zu machen, „nach der Lobbyismus die Absicht und das Ziel verfolgt, direkten Einfluss auf die Abläufe und Entscheidungen, also auf den demokratischen Willensbildungsprozess zu nehmen.“ Auf eine (zusätzliche) objektive Beschreibung, derjenigen Handlungszusammenhänge, die registrierungspflichtig sein sollen, wird verzichtet. Ausgehend von den Überlegungen, die im Abschnitt III. dargelegt wurden, wäre allerdings eine objektive Beschreibung zwingend erforderlich.

a) Anzugebende Daten/Datensätze

Nach dem Eckpunktepapier sollen folgende Daten angegeben werden: (1) Name, (2) Kontaktdaten, (3) Interessenbereich bzw. Geschäfts- oder Vereinszweck, (3) Vorstand und Geschäftsführung, (4) ggf. Mitgliederzahlen, (5) angeschlossene Organisationen und (6) das für die Lobbyarbeit aufgewendete Budget. Die betroffenen Personen, Vereinigungen und Unternehmen sollen verpflichtet werden, diese Datensätze jährlich zu aktualisieren.

Es spricht viel dafür, dass von den betroffenen Personen und Unternehmen verlangt werden kann, die Datensätze (1) bis (5) für ein Lobbyregister zu offenbaren. Die Möglichkeit, einschlägig tätige Einzelpersonen, Vereinigungen und Unternehmen zur Angabe des zur Verfügung stehenden Budgets zu verpflichten, dürfte jedoch (jedenfalls teilweise) an verfassungsrechtliche Grenzen stoßen, die sich aus dem grundrechtlich gewährten Schutz des Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses ergeben (siehe dazu ausführlich G I unter Abschnitt II.5.b.aa [S.17 ff.] und die Stellungnahme des Sachverständigen *Hahlen*¹⁶).

15 Sachverständige *Meyer*, APr. S. 32 und Stellungnahme (Anlage 1) Punkt 1; *Hahlen*, APr. S. 4 und Stellungnahme (Anlage 2), Punkt 3.1.1.; *Zeh*, APr. S. 6, 7 und Stellungnahme (Anlage 3), Punkt 3.; Unternehmensverbände Berlin-Brandenburg (*Dombrowsky*), APr. S. 13; Deutsche Gesellschaft für Politikberatung (*Kretschmer*), APr. S. 25.

16 Stellungnahme des Sachverständigen *Hahlen* (Anlage 2), Punkt 3.2.3. zu Umsatz, Kundenlisten und Erträgen.

b) Zeitliche und finanzielle Schwellenwerte

Das gesetzgeberische Konzept, Schwellenwerte, also gewissermaßen Bagatellgrenzen festzulegen, steht, soweit finanzielle Schwellenwerte angesetzt werden, im Zusammenhang mit der Verpflichtung, das zur Verfügung stehende Budget anzugeben. Der Zusammenhang erweist sich als um so enger, je differenzierter die Schwellenwerte festgesetzt werden. Schwellenwerte müssten deshalb in Ansehung der oben erwähnten verfassungsrechtlichen Maßgaben bestimmt werden.¹⁷ Jedenfalls dürfen auch sie keine direkten Rückschlüsse auf Daten zulassen, die dem Schutz von Geschäfts- und Betriebsgeheimnissen unterliegen.

Der Ansatz von Schwellenwerten (finanziell bzw. in Bezug auf Arbeitsaufwand) ist auf die entgeltliche Interessenvertretung im Auftrag und allenfalls noch auf die Tätigkeit einer „Abteilung Öffentlichkeitsarbeit“ eines größeren Unternehmens zugeschnitten. Nur in solchen Strukturen dürfte der betriebene Aufwand in Arbeitsstunden oder in Geldwert einigermaßen erfassbar sein. Sollen auch mitgliedschaftlich organisierte Interessenvertretungen (Verbände, Vereine, Vereinigungen sonstiger Art) einer Registrierungspflicht unterfallen (siehe dazu indes die Darstellung zu Ausnahmeregelungen), wäre zu überlegen, ob für diese Form der Interessenvertretung ein handhabbares Äquivalent formuliert werden muss (beispielsweise Mindestmitgliederzahl, Schwellenwert in Bezug auf die Finanzierungsbasis aus Mitgliederbeiträgen und Spenden).

c) Ausnahmeregelungen

Das Eckpunktepapier sieht die Festlegung von Ausnahmeregelungen vor, hier vor allem für Kontaktaufnahmen, die vom Landtag, der Landesregierung oder -verwaltung ausgehen, sowie für Bürger, kleine Unternehmen und Organisationen. In sachlicher Hinsicht sollen (1) das Petitionsrecht und (2) die Tätigkeit der Sozialpartner unberührt bleiben. Hingegen fordert das Eckpunktepapier, dass Verbände, Nichtregierungsorganisationen (unabhängig von ihrem Interessenschwerpunkt), religiöse Gemeinschaften und andere Organisationen in gleicher Weise wie Unternehmensrepräsentanzen, Denkfabriken und Einzelpersonen, die als Dienstleister für Dritte auftreten, der Registrierungspflicht unterfallen sollen.

Inwieweit bestimmte Personen, Vereinigungen und Unternehmen grundsätzlich oder auch in bestimmten Handlungszusammenhängen von der Registrierungspflicht ausgenommen

¹⁷ Hierauf weist auch der Sachverständige Zeh in seiner Stellungnahme (Anlage 3) unter Punkt 5.2 hin.

werden sollen, bedarf einer differenzierten Prüfung. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass in einigen Handlungszusammenhängen mit der Vertretung eigener und fremder Interessen zugleich die eigenen Grundrechte oder staatsbürgerliche Rechte wahrgenommen werden. Wie schon der Sachverständige *Hahlen* angemerkt hat, sind die politischen Mitwirkungsrechte gerade in der brandenburgischen Landesverfassung besonders stark ausgestaltet.¹⁸

Die folgenden Ausführungen können nur einen Überblick darüber geben, welche verfassungsrechtlichen Vorgaben und Gewährleistungen zu beachten sind, wenn über Ausnahmen von der Registrierungspflicht nachgedacht wird. Aufgrund der Komplexität der einschlägigen Verfassungsnormen ist eine Prüfung einzelner Ausnahmetatbestände anhand des Eckpunktepapiers nicht möglich.

aa) Verfassungsrechtlich gewährte Mitwirkungsrechte für Interessenvertreter als Schranken für die Einführung einer Registrierungspflicht

Soweit die Landesverfassung politische Mitwirkungsrechte gewährleistet, dürfte es unzulässig sein, die Wahrnehmung dieser Rechte von einer Registrierung in einem Lobbyregister abhängig zu machen. Daneben muss sorgfältig geprüft werden, inwieweit solche Rechte den Gesetzgeber darüber hinaus daran hindern könnten, Interessenvertretern gewissermaßen im Vorfeld verbindliche Registrierungspflichten aufzuerlegen.

Zu diesen Rechten gehört zunächst das Petitionsgrundrecht (Art. 17 GG/Art. 24 LV). Petitionen, auch wiederholt erhobene, sind – wie auch im Eckpunktepapier zum Ausdruck gebracht – vom Anwendungsbereich der Registrierungspflicht ausdrücklich auszunehmen.¹⁹

Darüber hinaus ist auf Art. 21 Abs. 3 Satz 1 LV hinzuweisen. Diese Verfassungsbestimmung gewährt allen Menschen das Recht, „sich in Bürgerinitiativen oder Verbänden zur Beeinflussung öffentlicher Angelegenheiten [!] zusammenzuschließen“. Der durch diese Verfassungsbestimmung gewährleistete Schutz dürfte über die bereits durch Art. 9 Abs. 1 GG gewährleistete Vereinigungsfreiheit hinausgehen. Art. 9 Abs. 1 GG vermittelt neben der Freiheit der Selbstorganisation keine besondere Schutzwirkung für die nach außen gerichtete Betätigung einer Vereinigung. Die nach außen gerichtete Betätigung unterfällt vielmehr, gleich derjenigen einer Einzelperson, dem Schutzbereich des jeweils einschlägigen

18 Sachverständiger *Hahlen*, APr. S. 32 und Stellungnahme (Anlage 2), Punkt 3.1.3

19 So auch der Sachverständige *Hahlen*, Stellungnahme (Anlage 2) unter Punkt 3.1.2.

Freiheitsgrundrechts.²⁰ Die mögliche politische Zielrichtung, die Menschen, die sich in einer Vereinigung zusammenfinden, verfolgen, ist nicht Gewährleistungsgegenstand von Art. 9 Abs. 1 GG im Sinne eines politischen Grundrechts.²¹ Bezogen auf Art. 21 Abs. 3 LV, der unter der Überschrift der politischen Gestaltungsrechte steht, dürfte indes davon auszugehen sein, dass der politischen Zielrichtung einer Vereinigung ein besonderer Schutz zukommt. Es wird in diesem Zusammenhang wohl zu Recht die Auffassung vertreten, dass die Nennung von „Bürgerinitiativen“ und „Verbänden“ nicht im Sinne einer Begrenzung des Schutzbereiches auf diese beiden Organisationsformen zu verstehen ist. Vielmehr ist der Schutzbereich immer dann eröffnet, wenn das Ziel einer Vereinigung die politische Betätigung (in Abgrenzung zu einem wirtschaftlichen Ziel) ist.²² Das Recht steht nicht unter Gesetzesvorbehalt. Art. 21 Abs. 3 Satz 3 LV enthält lediglich einen Gesetzgebungsauftrag zur Ausgestaltung des Anspruchs auf Information dieser Vereinigungen.²³ Deshalb wäre zu fragen, ob das mit einer Registrierungspflicht bezweckte Ziel einer (milden) staatlichen Kontrolle des Lobbyistenwesens mit der Verfassung in Einklang steht, soweit davon politisch ausgerichtete Interessenvereinigungen gleich welcher Organisationsform oder Größe betroffen sind. Für diese Interessenvertreter liegt die Annahme nahe, dass im Lichte von Art. 21 Abs. 3 LV eine Registrierungspflicht dieser Interessenvertreter nur damit gerechtfertigt werden kann, dass die Registrierung eine organisatorische Erleichterung bietet, die auch im Interesse dieser Interessenvertreter liegt. Jedenfalls dürfte diese Bestimmung der Landesverfassung der Einrichtung eines ordnungsrechtlich orientierten Sanktionssystems gegenüber den genannten Vereinigungen Grenzen setzen, da ein solches System im Vorfeld „Abschreckungswirkung“ in Bezug auf die kollektive politische Betätigung entfalten kann.

Daneben hebt die Landesverfassung noch weitere Vereinigungen wegen ihres gesellschaftlichen Auftrags in besonderer Weise hervor:

In Bezug auf eine verfassungsrechtlich zwingend vorzusehende Ausnahme von der Registrierungspflicht zu untersuchen wären insbesondere Vereinigungen und Gruppierungen der sorbischen Interessenvertreter (Art. 25 Abs. 1 und 5 LV)²⁴ sowie die Mitwirkungsrechte

20 Siehe dazu beispielsweise *Kempter*, in: v. Mangoldt/Klein/Stark, GG I, 2010, Art. 9 Rn. 3-5.

21 *Höfling*, in: Sachs (Hrsg.), GG, 6. Aufl. 2011, Art. 9 Rn. 28.

22 *Iwers*, in: Lieber/Iwers/Ernst, Verfassung des Landes Brandenburg – Kommentar, 2012, Art. 21 Anm. 4.

23 *Iwers*, ebd.; andere Auslegung durch den Sachverständigen *Hahlen* in seiner Stellungnahme (Anlage 2) unter Punkt 3.1.2.

24 Hingewiesen werden soll darauf, dass für Interessenvertretungen der sorbischen Minderheit – allerdings aus ganz anderen Erwägungen heraus – Überlegungen angestellt wurden, eine „Anerkennung“ als Interessenvertretung einzuführen, siehe dazu Gutachten des PBD vom 26. Okt. 2011 (Bearbeiter: *Platter*/

der Eltern, Lehrer und Schüler sowie ihrer Vereinigungen bei der Gestaltung des Schulwesens (Art. 30 Abs. 2 LV).

Genauer zu beleuchten wäre auch die Anerkennung des „Öffentlichkeitsauftrags“ der Kirchen und Religionsgemeinschaften durch die Landesverfassung gem. Art. 36 Abs. 3 Satz 1 LV. Kirchen und Religionsgemeinschaften sind überdies teilweise Körperschaften des öffentlichen Rechts. Dieser besondere Rechtsstatus könnte ebenfalls einer gewissermaßen „zusätzlichen“ Registrierungspflicht als Vereinigung entgegenstehen.

Ebenso könnte der quasi öffentlich-rechtliche Status der kommunalen Spitzenverbände in Bezug auf die Anhörungs- und Beteiligungsrechte im politischen Prozess (Art. 97 Abs. 4 Satz 1 LV) eine Befreiung von der Registrierungspflicht oder jedenfalls Ausnahmenvorschriften im Sanktionssystem erfordern.

Die auch in der Landesverfassung den Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden verbürgte Tarifautonomie, also das Recht zur eigenverantwortlichen, mithin ohne Beteiligung des Staates ausgehandelten Ordnung von Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen durch kollektive Vereinbarungen, würde zwar durch eine Registrierungspflicht als politische Interessenvertreter nicht unmittelbar eingeschränkt.²⁵ Dennoch wäre auch hier zu prüfen, ob eine allgemeine Registrierungspflicht für Verbände in dieses Grundrecht mittelbar eingreift.

Aus den dargestellten verfassungsrechtlich abgesicherten politischen Mitwirkungsrechten von Vereinigungen im Allgemeinen und bestimmten Interessenvertretern und Organisationen im Besonderen dürfte sich ergeben, dass eine beachtliche Zahl der auf Landesebene tätigen Interessenvertreter Anrecht auf eine gesonderte Behandlung im Anwendungsbereich des Registers haben. Allgemeiner gesprochen steht das Ziel der Herstellung von Transparenz der Interessenvertretung durch ein staatlich eingerichtetes Register in einem Spannungsverhältnis zum Postulat der brandenburgischen Landesverfassung, die Gesellschaft und ihre Gruppen an der staatlichen Tätigkeit zu beteiligen²⁶ (vgl. Art. 21 Abs. 1 LV), und dem damit verbundenen ausdrücklichen Bekenntnis zum politischen Pluralismus²⁷, frei von der Einflussnahme eines übermächtigen Staates. Dies muss durch eine sorgfältige

Schmidt/Bohm), Novellierung des brandenburgischen Sorben(Wenden)-Gesetzes / Prüfung einiger Reformvorschläge, S. 25 ff.

25 Siehe zu Registrierungspflichten im Zusammenhang mit der Tarifautonomie beispielsweise auch § 6 Tarifvertragsgesetz (Tarifregister).

26 *Iwers*, in: *Lieber/Iwers/Ernst*, Verfassung des Landes Brandenburg - Kommentar, 2012, Art. 21 Anm. 2.

27 *v. Brünneck/Epting*, in: *Simon/Franke/Sachs*, Handbuch der Verfassung des Landes Brandenburg, 1994, § 22 Rn. 3.

Formulierung der Registrierungspflicht und ihrer möglichen Ausnahme- und Befreiungstatbestände zum Ausgleich gebracht werden.

Als typische Interessenvertreter, bei denen gewissermaßen „nur“ die Berufsfreiheit und die informationellen Selbstbestimmung als verfassungsrechtliche Maßgabe zu beachten sind, verbleiben nur Unternehmen, Vertreter von Unternehmen und im Bereich der politischen Interessenvertretung tätige Dienstleister. Verfolgt man die Zielvorstellung, den Bürgern sowie den Mandats- und Amtsinhabern mit dem Lobbyregister einen möglichst realitätsgetreuen Überblick über die in der Landespolitik tätigen Interessenvertreter zu verschaffen,²⁸ wäre zugleich zu vermeiden, dass das Lobbyregister wegen umfangreicher Ausnahmen von der Registrierungspflicht ein auf diese „Restgruppe“ beschränktes, einseitiges Bild der „Politiklandschaft“ zeichnet, das nicht der Transparenz dienen würde.

bb) Sonderbestimmungen für einzelne Interessenvertreter

Neben den landesverfassungsrechtlich begründeten Ausnahmen von der Registrierungspflicht und der weiter oben angesprochenen Bagatellregelung mit Hilfe von Schwellenwerten stünde es dem Gesetzgeber frei, weitere Ausnahmen vorzusehen. Er müsste hierbei aber den allgemeinen Gleichheitssatz beachten, der es verbietet, vergleichbare Gruppen von Normadressaten ohne sachlichen Grund ungleich zu behandeln. Ob für bestimmte Ausnahmeregelungen ein sachlicher Grund für eine Ausnahme von der Registrierungspflicht vorliegt, könnte nur anhand einer konkreten Vorgabe geprüft werden.

3. Reichweite

a) Erstreckung auf die Landesregierung (Gubernative)

Es spricht grundsätzlich nichts dagegen, die Registrierungspflicht auf die Kontaktaufnahme mit der Landesregierung und der sie unterstützenden Ministerialverwaltung²⁹ zu erstrecken. Fraglich wäre allerdings, ob aus der Registrierung wiederum gesetzlich bestimmte Gebote oder Verbote für das politische Handeln der Landesregierung abgeleitet werden dürfen (siehe dazu bereits ausführlich G I, Abschnitt II.5.d [S. 25 ff.] und der Sachverständige *Hahlen*³⁰). Ebenso wäre zu fragen, ob die Landesregierung zur „Meldung“ von Kontakten mit Interessenvertretern verpflichtet werden kann oder ob dies in den Kernbereich

28 In diesem Sinne die Deutsche Gesellschaft für Politikberatung, Stellungnahme (Anlage 8), Ad 1.,2.

29 Zur besonderen Rolle der Ministerialverwaltung bei der Gesetzesvorbereitung siehe G I, Abschnitt II. 2.b, S. 8 f.

der exekutiven Eigenverantwortung eingreift, der die Vorbereitung von Ressort- und Kabinettsentscheidungen schützt.

b) Erstreckung auf die Landesverwaltung (Administrative)

Wie schon in G I, Abschnitt II. 7. (S. 36) angedeutet, steht das Thema „Transparenz und Lobbyismus“ im Bereich des Gesetzesvollzugs, der die Hauptaufgabe der Verwaltung ist, unter grundsätzlich anderen Vorzeichen:

Da die gesetzessvollziehende Verwaltung an Recht und Gesetz gebunden (Art. 20 Abs. 3 GG/Art. 2 Abs. 5 Satz 2 LV) und zur Neutralität verpflichtet ist, verbleibt für eine legitime interessengeleitete Einflussnahme auf Entscheidungsträger außerhalb der verfahrensrechtlichen Vorgaben wenig Raum. Weicht der Amtsträger durch die Berücksichtigung etwaiger vorgetragener Interessen von den ihn bindenden Normen ab und trifft er im Ergebnis eine rechtswidrige Entscheidung, ist diese angreifbar und wird im verwaltungsgerichtlichen Verfahren von den Gerichten an den Maßstäben der §§ 113, 114 der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO)³¹ geprüft und ggf. korrigiert. Soweit sich der konkret handelnde Amtsträger nicht vom Prinzip der staatlichen Neutralität und der Verpflichtung zur Wahrung des gemeinen Wohls hat leiten lassen, stellt sich die Frage der Zulässigkeit des interessengeleiteten Handelns unter der Überschrift der Korruptionsprävention. Damit wird das Handlungsfeld der Vorsorge und Vorbeugung gegen rechtswidrige Einflussnahme auf das staatliche Handeln betreten. In diesem Handlungsfeld dürfte das Lobbyregister kein geeignetes Instrument sein, um die Transparenz und Integrität zu verbessern.

Für eine berechtigte Interessenwahrnehmung im Rahmen des Gesetzesvollzugs kommen allenfalls folgende Bereiche in Betracht:

Das Gesetzesrecht sieht vereinzelt Verfahren vor, in denen eine Öffentlichkeitsbeteiligung vorgeschrieben ist. So ist im Planfeststellungsverfahren (§§ 72 ff. Verwaltungsverfahrensgesetz - VwVfG) die Mitwirkung von Interessenvertretern nicht nur zulässig, sondern angesichts der zunehmenden gesetzlichen Verankerung von Beteiligungsrechten gerade im Umwelt- und Naturschutzrecht sogar erwünscht.³² Zwar lässt § 73 VwVfG offen, ob und in

30 Sachverständiger *Hahlen*, Stellungnahme Punkt 3.6, der zugleich auf den Konflikt mit dem landesverfassungsrechtlich gewährleisteten Anspruch auf Information hinweist.

31 Verwaltungsgerichtsordnung i. d. F. d. Bek. vom 19. März 1991 (BGBl. I S. 686), zul. geänd. durch Gesetz vom 24. Feb. 2012 (BGBl. I S. 212).

32 Eine noch weitergehende Stärkung der Rechte von Interessenvertretungen stellt die Einführung einer naturschutzrechtlichen Verbands- bzw. Vereinsklage in § 61 BNatSchG auf Bundesebene dar.

welcher Weise Interessenvertretungen in ein Planfeststellungsverfahren einzubeziehen sind,³³ doch finden sich im Fachplanungsrecht ausdrückliche Regelungen, dass Vereinigungen, die sich für den Umweltschutz einsetzen, an dem Verfahren zu beteiligen sind. Beispielhaft zu nennen sind hier § 18a des Allgemeinen Eisenbahngesetzes³⁴, § 17a des Bundesfernstraßengesetzes³⁵, § 14a des Bundeswasserstraßengesetzes³⁶, § 43a des Energiewirtschaftsgesetzes³⁷, § 63 Abs. 1 Nr. 3 des Bundesnaturschutzgesetzes³⁸ und die Regelungen des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes³⁹. Die gesetzlichen Regelungen zeigen, dass ein Verwaltungsverfahren Raum dafür geben kann, nicht nur die von einem Vorhaben oder einer anstehenden Regelung unmittelbar Betroffenen zu Wort kommen zu lassen, sondern dass auch Vertretern von Interessen, die darüber hinausgehen, die Möglichkeit eröffnet sein soll, sich in das Verfahren einzubringen und auf weitere Aspekte aufmerksam zu machen. Dabei steht den Vereinigungen ein weitreichendes Mitwirkungsrecht zu, das nicht nur ein Einsichtsrecht in etwaige Sachverständigengutachten gewährt, sondern zugleich die Möglichkeit bietet, naturschutzrechtliche Einwendungen zu erheben und an vorgesehenen Erörterungen teilzunehmen.⁴⁰ In diesen Fällen ist also für Interessenvertreter ausdrücklich ein Wirkungsbereich eröffnet.

Neben den gesetzlich vorgesehenen Mitwirkungsrechten sind auch fakultative Beteiligungen von Interessenvertretern (zum Beispiel zur Einholung von Fachwissen) nicht ausgeschlossen, gerade wenn das Verwaltungsverfahren stärker als „Begegnungsort von Staat und Gesellschaft“ gesehen wird.⁴¹ Zudem dürfen die Fälle nicht außer Betracht bleiben, in denen ein Interessenvertreter bei einer Behörde bereits im Vorfeld initiativ⁴² vorspricht, um den Interessen des von ihm Vertretenen Gehör und stärkeres Gewicht in einem sich an-

33 Kopp/Ramsauer, Kommentar zum Verwaltungsverfahrensgesetz, 12. Auflage, 2011, § 73 Rn. 36.

34 Allgemeines Eisenbahngesetz vom 27. Dez. 1993 (BGBl. I S. 2378, 2396; 1994 I S. 2439), zul. geänd. durch Gesetz vom 22. Dez. 2011 (BGBl. I S. 3044).

35 Bundesfernstraßengesetz i. d. F. d. Bek. vom 28. Juni 2007 (BGBl. I S. 1206), zul. geänd. durch Gesetz vom 31. Juli 2009 (BGBl. I S. 2585).

36 Bundeswasserstraßengesetz i. d. F. d. Bek. vom 23. Mai 2007 (BGBl. I S. 962; 2008 I S. 1980), zul. geänd. durch Gesetz vom 6. Okt. 2011 (BGBl. I S. 1986).

37 Energiewirtschaftsgesetz vom 7. Juli 2005 (BGBl. I S. 1970, 3621), zul. geänd. durch Gesetz vom 16. Jan. 2012 (BGBl. I S. 74).

38 Bundesnaturschutzgesetz vom 29. Juli 2009 (BGBl. I S. 2542), zul. geänd. durch Gesetz vom 6. Feb. 2012 (BGBl. I S. 148).

39 Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz vom 7. Dezember 2006 (BGBl. I S. 2816), zul. geänd. durch Gesetz vom 24. Feb. 2012 (BGBl. I S. 212).

40 Vgl. Kopp/Ramsauer, aaO. (Fn. 33), § 73 Rn. 39 zu der Beteiligung nach § 63 BNatSchG.

41 Hierzu Schuppert, Verwaltungswissenschaft, 2000, S. 811f.

42 Im Rahmen eines laufenden Verfahrens ist eine Anhörung der Beteiligten und die Einbeziehung ihres Vortrags in die Entscheidung gesetzlich vorgeschrieben, § 1 Abs. 1 VwVfGBbg in Verbindung mit § 28 Abs. 1 VwVfG.

schließenden Verwaltungsverfahren zu verleihen, sowie die Fälle informellen Verwaltungshandelns, für das es keines förmlichen Antrages bedarf, doch Vorteile für den Vertretenen auf sonstige Weise erlangt werden können. Ein Fall informellen Verwaltungshandelns läge zum Beispiel bei der Herausgabe von Informationen durch die Verwaltung vor.⁴³ Dieser Bereich dürfte für Interessenvertreter besonders „attraktiv“ sein, ließe sich in der Praxis durch einen engen Kontakt zu den in der Verwaltung zuständigen Bearbeitern und Entscheidungsträgern doch leicht ein „Informationsvorsprung“ gegenüber Konkurrenten gewinnen.⁴⁴

Inwieweit in diesen Bereichen das auf den Legislativ-Lobbyismus zugeschnittene „Lobbyregister“ als taugliches Instrument verwendet werden könnte und ob das Instrument gegebenenfalls für diese Bereiche modifiziert werden müsste, bedürfte noch der genaueren Untersuchung. Auch hier gilt wiederum, dass eine vertiefte Betrachtung hierzu voraussetzt, dass die damit verfolgten Ziele, auch im Hinblick auf die Erforderlichkeit einer Registrierungspflicht genauer beschrieben werden.

4. Zuständige Stelle zur Führung des Registers

Das Eckpunktepapier spricht sich für eine Zuständigkeit des Landtagspräsidenten (der Landtagsverwaltung) als zuständige Stelle der Registerführung aus. Dies dürfte grundsätzlich rechtlich möglich sein (siehe hierzu bereits G I, Abschnitt II.5.c.bb.[2] [S. 24 f.] und die Äußerungen der Sachverständigen⁴⁵).

5. Sanktionsmechanismen

Das Eckpunktepapier schlägt allgemein ein ordnungsrechtliches Sanktionssystem vor (zur Möglichkeit einer ordnungsrechtlichen Sanktionierung der Registrierungspflicht siehe bereits G I unter II 5.c.bb [2] [S. 22 f.] und die Stellungnahmen der Sachverständigen⁴⁶).

43 Schuppert, aaO. (Fn. 41), S. 234.

44 Zum Beispiel im bauplanungsrechtlichen Bereich.

45 Sachverständiger Zeh, Stellungnahme (Anlage 3), Punkt 7. 2; nur aus Zweckmäßigkeitserwägungen heraus ablehnend Sachverständiger Hahlen, Stellungnahme (Anlage 2) Punkt 3.4.; für eine Zuständigkeit des Landtagspräsidenten/der Landtagsverwaltung (in Bezug auf ein freiwilliges Register) Stellungnahme der UVB (Anlage 4), unter Punkt 9.

46 Grundsätzlich rechtlich möglich nach Meinung des Sachverständigen Hahlen, Stellungnahme (Anlage 2) Punkt 3.1.2 sowie des Sachverständigen Zeh, Stellungnahme (Anlage 3), Punkt 7. 3; zustimmend die Stellungnahme von Transparency International (Anlage 6), Punkt 7 und die Stellungnahme von Lobby-Control (Anlage 7) Punkt 2.7; ablehnend die Stellungnahme der UVB (Anlage 4) unter Punkt 7.

6. Widerspruchsmöglichkeit

Im Eckpunktepapier wird ein Widerspruchsrecht zugunsten der Bürger und juristischen Personen gegen die Angaben im Lobbyregister gefordert. Diese Forderung ist mehrdeutig. Es muss die jeweilige Zielrichtung des Beschwerderechts betrachtet werden.

a) Rechtsschutz der Betroffenen

Zunächst sind die Registrierungspflichtigen, also die „Betroffenen“ von Maßnahmen, die im Zusammenhang mit dem Lobbyregister stehen, in den Blick zu nehmen. Ihnen ist bereits verfassungsrechtlich der Rechtsweg gegen Maßnahmen der Registrierungsstelle eingeräumt (Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG/Art. 6 Abs. 2 Satz 1 LV).⁴⁷ Abgesehen davon ist es Aufgabe des Landesgesetzgebers, die verfahrensrechtlichen Bestimmungen von vornherein so zu gestalten, dass mögliche außergerichtliche Rechtsbehelfe gegen Maßnahmen und Entscheidungen der Registrierungsstelle für den Betroffenen einfach handhabbar sind (beispielsweise die Statthaftigkeit eines Widerspruchsverfahrens und die zuständige Stelle hierfür).

b) Hinweise Dritter auf Unregelmäßigkeiten und falsche Eintragungen

Soweit ein ordnungsrechtliches Sanktionssystem gewählt würde, wäre die registerführende Stelle nach dem Grundsatz der Amtsermittlung dazu verpflichtet, Hinweisen in Bezug auf unzutreffende Eintragungen nachzugehen. Der Sachverständige *Zeh* weist zu Recht darauf hin, dass ein formelles Beschwerderecht Dritter mit Behandlungs- und Bescheidungsanspruch einerseits einen unverhältnismäßigen bürokratischen Aufwand erzeugen und andererseits ein „Spielfeld für Anschwärmungen“ eröffnen würde.⁴⁸ Die Unternehmensverbände Berlin-Brandenburgs weisen in ihrer Stellungnahme darauf hin, dass ein rechtliches Bedürfnis für ein solcherart gestaltetes Popular-Beschwerderecht der Bürger nicht bestehe, da sie durch eine Eintragung, sei sie korrekt oder auch fehlerbehaftet, im rechtlichen Sinne nicht beschwert seien.⁴⁹ Es dürfte überdies unrealistisch sein, das Register mit dem Anspruch auf Vollständigkeit und Richtigkeit zu führen, angestrebt werden kann nur die Plausibilität.⁵⁰ Deshalb wäre es auch verfehlt, von einem potentiell verletzten Informati-

47 Siehe dazu auch die verfahrensrechtlichen Anmerkungen des Sachverständigen *Zeh* in seiner Stellungnahme (Anlage 3), Punkt 7.2.

48 Sachverständiger *Zeh*, Stellungnahme (Anlage 3), Punkt 10.

49 Stellungnahme der UVB (Anlage 4), Punkt 10.

50 Sachverständiger *Hahlen*, APr. S. 5; Sachverständiger *Zeh*, Stellungnahme (Anlage 3), Punkt 7.1. und 10.

onsinteresse des Bürgers auszugehen, das mit einem individuellen Beschwerderecht ausgeglichen werden muss.

7. Modalitäten der Registerführung

Das Eckpunktepapier spricht sich für ein über Internetdienste öffentlich einsehbares Register aus (Internetplattform). Dies ist, soweit gewisse Vorkehrungen bei der Veröffentlichung getroffen werden, rechtlich möglich (zu den Modalitäten der Registerführung siehe G I, Abschnitt II.5.b.aa, S. 28 f.; die Sachverständigen sehen diese Form der Veröffentlichung ebenfalls als rechtlich möglich an.⁵¹). Der Hinweis in der Stellungnahme von Transparency International, dass auch Bürgern, die keine Möglichkeit der Einsichtnahme in ein elektronisches Register haben, Zugang zu den vorgehaltenen Informationen verschafft werden müsse,⁵² sollte berücksichtigt werden.

8. Kombination mit einem Verhaltenskodex

Im Eckpunktepapier ist eine Verknüpfung des Lobbyregisters mit einem Verhaltenskodex nicht vorgesehen.

9. Anmerkungen zu Ergänzung des eigentlichen Lobbyregisters

Das Eckpunktepapier spricht sich ergänzend zur Einführung eines Lobbyregisters dafür aus, die Umstände, unter denen externer Sachverstand bei der Vorbereitung von Gesetzen herangezogen wird, transparenter zu gestalten. Dieses meist mit dem Stichwort „Footprint-Prinzip“ bezeichnete Instrument, wird ebenfalls im Zusammenhang mit dem Transparenz-Gebot diskutiert.⁵³ Das Footprint-Prinzip steht aus regelungstechnischer Perspektive allerdings nur in einem mittelbaren Zusammenhang mit dem Instrument „Lobbyregister“, da es beim Footprint-Prinzip speziell um mögliche Regeln und Grenzen geht, die die Landesregierung im Rahmen ihres Gesetzesinitiativrecht zu beachten hat, soweit sie – auf eigene Initiative – externen Sachverstand heranzieht.⁵⁴ Ungeachtet des unter diesem Stichwort beschriebenen Problempotentials steht die juristische Aufarbeitung dieser Thematik noch am Anfang. Sollte dieses Anliegen verstärkt verfolgt werden, bedürfte einer eigen-

51 Sachverständiger *Hahlen*, Stellungnahme (Anlage 2), Punkt 3.5.

52 Stellungnahme von Transparency International (Anlage 6), Punkt. 8.

53 Siehe die kursorischen Hinweise von Transparency International in ihrer Stellungnahme (Anlage 6) unter Punkt 5.

54 In diesem Sinne auch Sachverständiger *Hahlen*, APr. S. 6.

ständigen Aufarbeitung⁵⁵ (zu bereits bestehenden Ansätzen hierzu siehe die Ausführungen und Hinweise in G I unter Abschnitt II.2.b.bb [S. 16 f.]).

⁵⁵ Zu einem praxisnahen Lösungsvorschlag siehe die Ausführungen des Sachverständigen *Hahlen* in seiner Stellungnahme (Anlage 2) unter Punkt 3.6.

V. Einzeldarstellung: Eckpunktepapier der Fraktion der CDU

Übersicht

Eckpunkt	Vorgeschlagene Lösung	Zusammengefasste Bemerkung
1. Rechtsform/ Verbindlichkeit	Gesetz/Eintragungspflicht	Grundsätzlich rechtlich umsetzbar.
2. Begriff des Lobbyisten bzw. des Lobbyierens	Versuchte Einflussnahme organisierter Interessengruppen durch verschiedene Formen der Kontaktaufnahme sowie durch Gewährung oder in Aussicht Stellen von Gegenleistungen wie a) finanzielle oder (sonstige) materielle Zuwendungen oder b) Androhung von bzw. Verzicht auf gesellschaftlichen Druck oder politische Unterstützung.	Begriff der „Kontaktaufnahme“ dürfte tauglicher objektiver Anknüpfungspunkt für den Tatbestand einer Registrierungspflicht sein. Verbindung mit dem Merkmal der Gegenleistung nicht möglich, da hiermit bereits an möglicherweise strafbare Handlungen angeknüpft wird. „Androhung gesellschaftlichen Drucks“ als Tatbestandsmerkmal nicht sinnvoll, da hiermit grundsätzlich legitime politische Handlungsformen in einen unzutreffenden Zusammenhang mit der Registrierungspflicht gebracht werden.
a) Daten/Datensätze, die angegeben werden müssen	(1) Name der vertretenen Institution, (2) Sitz (Adresse), Geschäftsbereich und Internetpräsenz, (3) Vorstandsvorsitz und Geschäftsführung, (4) verantwortlicher Ansprechpartner, (5) Interessenbereich und Anliegen (inklusive des entsprechenden Ministeriums), (6) Anzahl der vertretenen Unternehmen und Mitglieder, (7) Satzung (falls vorhanden)	Erhebung der Datensätze (1)-(7) grundsätzlich rechtlich umsetzbar.
b) Zeitliche und finanzielle Schwellenwerte in Bezug auf das zur Verfügung stehende Budget	Schwellenwerte sollen eingeführt werden.	Grundsätzlich rechtlich umsetzbar, aber Konkretisierung im Rahmen eines Gesamtkonzepts erforderlich. Konkrete Formulierung muss den Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnis berücksichtigen. Schwellenwert-Äquivalent für mitgliedschaftlich organisierte Verbände und Vereinigungen sollte in Erwägung gezogen werden.
c) Ausnahmenvorschriften für bestimmte Personen oder Vereinigung	Bürger, die einen Brief schreiben oder Abgeordnete aufsuchen, sollen ausgenommen werden; Registrierungspflicht soll den Bürger „nicht abschrecken“. Individuelle Bürgeranliegen sowie einmalige/seltene Kontaktaufnahmen sollen nicht erfasst werden.	Konkretisierung im Rahmen eines Gesamtkonzepts erforderlich. Landesverfassungsrechtlich begründete politische Beteiligungsrechte, die eine Sonderbehandlung verschiedener Handlungszusammenhänge bzw. verschiedener Gruppen und Institutionen erfordern, werden von den Eckpunkten nur unvollständig berücksichtigt.
3. Reichweite (Erstreckung)	Landtag	Rechtlich umsetzbar.
a) Landesregierung (Gubernative als Teil der Exekutive)	Landesregierung und die sie unterstützende Ministerialverwaltung sollen erfasst werden.	Konkretisierung des Gesamtkonzepts erforderlich. Verfassungsrechtlich vorgegebener Bereich des Kernbereichs der exekutiven Eigenverantwortung wird nicht hinreichend berücksichtigt.
b) Landesverwaltung (Administrative als Teil der Exekutive)	Landesbehörden sollen erfasst werden.	Konkretisierung des Ansatzes erforderlich. Für den Bereich des Gesetzesvollzuges dürfte Lobbyregister kein geeignetes Instrument sein.
4. Zuständige Stelle zur Führung des Registers	Landtagsverwaltung mit politisch besetztem Beirat	Ansiedlung bei der Landtagsverwaltung grundsätzlich rechtlich umsetzbar. „Politisch besetzter“ Beirat mit Blick auf das Gewaltenteilungsprinzip verfassungsrechtlich problematisch, soweit in den Gesetzesvollzug eingebunden.
5. Sanktionsmechanismen	a) Beschränkung des Anhörungs-	a) Rechtlich nicht umsetzbar

	rechts auf eingetragene Interessenvertreter, b) Rechtsfolge der Nichtigkeit von bestimmten Verträgen, die von nicht registrierten Interessenvertretern abgeschlossen werden, c) ordnungsrechtliches Sanktionssystem.	b) Kompetenzrechtlich nicht umsetzbar c) Grundsätzlich zulässig, rechtliche Zulässigkeit aber wegen des Bestimmtheitsgebots abhängig vom Gelingen der oben unter 2 angezeigten erforderlichen Konkretisierung des Tatbestandes der Registrierungspflicht. Konkretisierung des Sanktionssystems im Einzelnen erforderlich.
6. Widerspruchsmöglichkeit Dritter	Nicht vorgesehen	-/-
7. Modalitäten der Registerführung	Veröffentlichung in elektronischer Form (Internet).	Rechtlich umsetzbar
8. Kombination mit einem Verhaltenskodex	Nicht vorgesehen	-/-

1. Rechtsform/Verbindlichkeit

Das Eckpunktepapier fordert die Einrichtung eines verpflichtenden Lobbyregisters auf der Grundlage eines Gesetzes. Dies ist grundsätzlich möglich. Will man die Eintragung in das Register zur Pflicht erheben, ist eine (parlaments-)gesetzliche Grundlage hierfür sogar unumgänglich (siehe dazu bereits G I, Abschnitt II.5.a und die Stellungnahmen der Sachverständigen⁵⁶).

2. Begriff des Lobbyisten bzw. des Lobbyierens

Das Eckpunktepapier nennt folgende Punkte, die Bestandteil der Definition der Lobbyarbeit werden sollen: versuchte Einflussnahme organisierter Interessengruppen durch verschiedene Formen der Kontaktaufnahme sowie durch Gewährung oder in Aussicht Stellen von Gegenleistungen wie a) finanzielle oder (sonstige) materielle Zuwendungen oder b) Androhung von bzw. Verzicht auf gesellschaftlichen Druck oder politische Unterstützung.

Mit der Verwendung des Begriffs „versuchte Einflussnahme“ ist zunächst die subjektive Seite des Tatbestandes, der eine Registrierungspflicht auslösen soll, sehr stark betont. Auf das Problem, dass der Wille bzw. die Absicht der Einflussnahme für sich genommen jedenfalls nicht genügt, den Tatbestand der Registrierungspflicht zu beschreiben, wurde allgemein oben unter III. schon eingegangen.

Das Eckpunktepapier hebt mithin zutreffend hervor, dass auch die objektiven Handlungen, die in Ausführung der Absicht unternommen werden, Bestandteil der Lobbyismus-Definiti-

⁵⁶ Sachverständige Meyer, APr. S. 32 und Stellungnahme (Anlage 1) Punkt 1; Hahlen, APr. S. 4 und Stellungnahme (Anlage 2), Punkt 3.1.1.; Zeh, APr. S. 6, 7 und Stellungnahme (Anlage 3), Punkt 3.; Unternehmensverbände Berlin-Brandenburg (Dombrowsky), APr. S.13; Deutsche Gesellschaft für Politikberatung (Kretschmer), APr. S. 25.

on sein müssen. Wie das Eckpunktepapier außerdem zutreffend postuliert, bedarf es einer klaren Definition der „registrierungspflichtigen Lobbyarbeit“.

Die objektive Beschreibung des registrierungspflichtigen Handlungszusammenhangs wird im Eckpunktepapier berücksichtigt, indem es die „persönliche Kontaktaufnahme“ mit Beispielen hierfür nennt. Das ist ein geeigneter objektiver Anknüpfungspunkt. Die „Anhörung“ sollte allerdings in der Reihe der Beispiele nicht aufgeführt werden. Hier geht nämlich die Kontaktaufnahme nicht vom Interessenvertreter, sondern von der einladenden Stelle aus. Überlegt werden könnte noch, ob auch der jeweilige Entscheidungsprozess, der beeinflusst werden soll, näher definiert werden soll. Außerdem könnte es sinnvoll sein, den Kreis derjenigen Personen, mit denen Kontakt aufgenommen wird, zu definieren.

Darüber hinaus soll laut dem Eckpunktepapier zu dieser Beschreibung noch hinzutreten, dass dem Amts- und Mandatsträger eine „Gegenleistung“ in Form von spezifischen Informationen oder materiellen Zuwendungen gewährt wird. Dies dürfte den Rahmen sprengen, innerhalb dessen das Instrument „Lobbyregister“ für transparentere Verhältnisse sorgen kann. Das Eckpunktepapier spricht hier potentiell korrupte Verhaltensweisen an (jedenfalls in Bezug auf finanzielle und materielle Gegenleistungen, wohl weniger in Bezug auf Informationen), die zum Teil auch strafbewehrt sind (siehe beispielsweise §§ 331 ff. StGB). Will man gegen korrupte Verhaltensweise vorgehen, böte einzig das Ordnungs- und Strafrecht geeignete Handlungsmittel an. Transparenzregeln in Form eines Lobbyregisters taugen hierzu nicht.⁵⁷

Von dem im Eckpunktepapier genannten Tatbestandselement der Gegenleistung ist das im Eckpunktepapier gleichgeordnet verwendete Element des Androhens von bzw. des Verzichts auf „gesellschaftlichen“ Druck bzw. Unterstützung streng zu unterscheiden. Die mit diesem Begriff umrissenen Verhaltensweisen sind, anders als das Versprechen materieller Vorteile, politisch grundsätzlich legitim (Presse- und Medienarbeit, öffentliche Demonstration auf der Grundlage des Versammlungsgrundrechts, Start einer Volksinitiative), wohl sogar wesentlicher Bestandteil des politischen Handels. Sie dürften im Regelfall nicht einmal intransparent sein, weil sie auf Wirkung in der Öffentlichkeit, d. h. auf Wirkung gegenüber dem Wähler ausgerichtet sind. Das Tatbestandsmerkmal erscheint daher nicht geeignet.

⁵⁷ Siehe hierzu auch den Sachverständigen *Humborg* (Transparency International), APr. S. 18 f.

a) Anzugebende Daten/Datensätze

Im Eckpunktepapier werden folgende Datensätze als offenbarungspflichtig genannt:

(1) Name der vertretenen Institution, (2) Sitz (Adresse), Geschäftsbereich und Internetpräsenz, (3) Vorstandsvorsitz und Geschäftsführung, (4) verantwortlicher Ansprechpartner, (5) Interessenbereich und Anliegen (inklusive des entsprechenden Ministeriums), (6) Anzahl der vertretenen Unternehmen und Mitglieder, (7) Satzung (falls vorhanden). Es spricht viel dafür, dass von den betroffenen Personen und Unternehmen verlangt werden kann, die Datensätze (1) bis (7) für ein Lobbyregister zu offenbaren.⁵⁸

b) Zeitliche und finanzielle Schwellenwerte

Das gesetzgeberische Konzept, Schwellenwerte, also gewissermaßen Bagatellgrenzen festzulegen, ist so auszugestalten, dass sie keine Rückschlüsse auf Daten zulassen, die dem Betriebs- und Geschäftsgeheimnis unterliegen. Die Schwellenwerte dürfen daher nicht so ausdifferenziert sein, dass aus ihnen im Detail auf das für die Interessenvertretung zur Verfügung stehende Budget geschlossen werden kann.⁵⁹

Der Ansatz von Schwellenwerten (finanziell bzw. in Bezug auf Arbeitsaufwand) ist auf die entgeltliche Interessenvertretung im Auftrag und allenfalls noch auf die Tätigkeit einer „Abteilung Öffentlichkeitsarbeit“ eines größeren Unternehmens zugeschnitten. Nur in solchen Strukturen dürfte der betriebene Aufwand in Arbeitsstunden oder in Geldwert einigermaßen erfassbar sein. Sollen auch mitgliedschaftlich organisierte Interessenvertretungen (Verbände, Vereine, Vereinigungen sonstiger Art) einer Registrierungspflicht unterfallen (siehe dazu indes die Darstellung zu Ausnahmeregelungen), wäre zu überlegen, ob für diese Form der Interessenvertretung ein handhabbares Äquivalent formuliert werden muss (beispielsweise Mindestmitgliederzahl, Schwellenwert in Bezug auf die Finanzierungsbasis aus Mitgliederbeiträgen und Spenden).

⁵⁸ Siehe zu Einzelheiten noch G I, Abschnitt II.5.b.aa., S. 17.

⁵⁹ Hierauf weist auch der Sachverständige Zeh in seiner Stellungnahme (Anlage 3) unter Punkt 5.2 hin.

c) Ausnahmeregelungen

- aa) Verfassungsrechtlich gewährte Mitwirkungsrechte für Interessenvertreter als Schranken für die Einführung einer Registrierungspflicht

Soweit die Landesverfassung politische Mitwirkungsrechte gewährleistet, dürfte es unzulässig sein, die Wahrnehmung dieser Rechte von einer Registrierung in einem Lobbyregister abhängig zu machen. Daneben muss sorgfältig geprüft werden, inwieweit solche Rechte den Gesetzgeber darüber hinaus daran hindern könnten, Interessenvertretern gewissermaßen im Vorfeld verbindliche Registrierungspflichten aufzuerlegen.

Zu diesen Rechten gehört zunächst das Petitionsgrundrecht (Art. 17 GG/Art. 24 LV). Petitionen, auch wiederholt erhobene, sind vom Anwendungsbereich der Registrierungspflicht ausdrücklich auszunehmen.⁶⁰

Darüber hinaus ist auf Art. 21 Abs. 3 Satz 1 LV hinzuweisen. Diese Verfassungsbestimmung gewährt allen Menschen das Recht, „sich in Bürgerinitiativen oder Verbänden zur Beeinflussung öffentlicher Angelegenheiten [!] zusammenzuschließen“. Der durch diese Verfassungsbestimmung gewährleistete Schutz dürfte über die bereits durch Art. 9 Abs. 1 GG gewährleistete Vereinigungsfreiheit hinausgehen. Art. 9 Abs. 1 GG vermittelt neben der Freiheit der Selbstorganisation keine besondere Schutzwirkung für die nach außen gerichtete Betätigung einer Vereinigung. Die nach außen gerichtete Betätigung unterfällt vielmehr, gleich derjenigen einer Einzelperson, dem Schutzbereich des jeweils einschlägigen Freiheitsgrundrechts.⁶¹ Die mögliche politische Zielrichtung, die Menschen, die sich in einer Vereinigung zusammenschließen, verfolgen, ist nicht Gewährleistungsgegenstand von Art. 9 Abs. 1 GG im Sinne eines politischen Grundrechts.⁶² Bezogen auf Art. 21 Abs. 3 LV, der unter der Überschrift der politischen Gestaltungsrechte steht, dürfte indes davon auszugehen sein, dass der politischen Zielrichtung einer Vereinigung ein besonderer Schutz zukommt. Es wird in diesem Zusammenhang wohl zu Recht die Auffassung vertreten, dass die Nennung von „Bürgerinitiativen“ und „Verbänden“ nicht im Sinne einer Begrenzung des Schutzbereiches auf diese beiden Organisationsformen zu verstehen ist. Vielmehr ist der Schutzbereich immer dann eröffnet, wenn das Ziel der Vereinigung die politische Betätigung (in Abgrenzung zu einem wirtschaftlichen Ziel) ist.⁶³ Das Recht steht nicht

60 So auch der Sachverständige *Hahlen*, Stellungnahme (Anlage 2) unter Punkt 3.1.2.

61 Siehe dazu beispielsweise *Kempter*, in: v. Mangoldt/Klein/Stark, GG I, 2010, Art. 9 Rn. 3-5.

62 *Höfling*, in: Sachs (Hrsg.), GG, 6. Aufl. 2011, Art. 9 Rn. 28.

63 *Iwers*, in: Lieber/Iwers/Ernst, Verfassung des Landes Brandenburg – Kommentar, 2012, Art. 21 Anm. 4.

unter Gesetzesvorbehalt. Art. 21 Abs. 3 Satz 3 LV enthält lediglich einen Gesetzgebungs-auftrag zur Ausgestaltung des Anspruchs auf Information dieser Vereinigungen.⁶⁴ Deshalb wäre zu fragen, ob das mit einer Registrierungspflicht bezweckte Ziel einer (milden) staatlichen Kontrolle des Lobbyistenwesens mit der Verfassung in Einklang steht, soweit davon politisch ausgerichtete Interessenvereinigungen gleich welcher Organisationsform oder Größe davon betroffen sind. Für diese Interessenvertreter liegt die Annahme nahe, dass im Lichte von Art. 21 Abs. 3 LV eine Registrierungspflicht dieser Interessenvertreter nur damit gerechtfertigt werden kann, dass die Registrierung eine organisatorische Erleichterung bietet, die auch im Interesse dieser Interessenvertreter liegt. Jedenfalls dürfte diese Bestimmung der Landesverfassung der Einrichtung eines ordnungsrechtlich orientierten Sanktionssystems gegenüber den genannten Vereinigungen Grenzen setzen, da ein solches System im Vorfeld „Abschreckungswirkung“ in Bezug auf die kollektive politische Betätigung entfalten kann.

Daneben hebt die Landesverfassung noch weitere Vereinigungen wegen ihres gesellschaftlichen Auftrags in besonderer Weise hervor:

In Bezug auf eine verfassungsrechtlich zwingend vorzusehende Ausnahme von der Registrierungspflicht zu untersuchen wären insbesondere Vereinigungen und Gruppierungen der sorbischen Interessenvertreter (Art. 25 Abs. 1 und 5 LV)⁶⁵ sowie die Mitwirkungsrechte der Eltern, Lehrer und Schüler und ihrer Vereinigungen bei der Gestaltung des Schulwesens (Art. 30 Abs. 2 LV).

Genauer zu beleuchten wäre auch die Anerkennung des „Öffentlichkeitsauftrags“ der Kirchen und Religionsgemeinschaften durch die Landesverfassung gem. Art. 36 Abs. 3 Satz 1 LV. Kirchen und Religionsgemeinschaften sind überdies teilweise Körperschaften des öffentlichen Rechts. Dieser besondere Rechtsstatus könnte ebenfalls einer gewissermaßen „zusätzlichen“ Registrierungspflicht als Vereinigung entgegenstehen.

Ebenso könnte der quasi öffentlich-rechtliche Status der kommunalen Spitzenverbände in Bezug auf die Anhörungs- und Beteiligungsrechte im politischen Prozess (Art. 97 Abs. 4

64 Iwers, in: Lieber/Iwers/Ernst, ebd.; andere Auslegung durch den Sachverständigen *Hahlen* in seiner Stellungnahme (Anlage 2) unter Punkt 3.1.2.

65 Hingewiesen werden soll darauf, dass für Interessenvertretungen der sorbischen Minderheit – allerdings aus ganz anderen Erwägungen heraus – Überlegungen angestellt wurden, eine „Anerkennung“ als Interessenvertretung einzuführen, siehe dazu Gutachten des PBD vom 26. Okt. 2011 (Bearbeiter: *Platter/Schmidt/Bohm*), Novellierung des brandenburgischen Sorben(Wenden)-Gesetzes / Prüfung einiger Reformvorschläge, S. 25 ff.

Satz 1 LV) eine Befreiung von der Registrierungspflicht oder jedenfalls Ausnahmenvorschriften im Sanktionssystem erfordern.

Die auch in der Landesverfassung den Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden verbürgte Tarifautonomie, also das Recht zur eigenverantwortlichen, mithin ohne Beteiligung des Staates ausgehandelten Ordnung von Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen durch kollektive Vereinbarungen, würde zwar durch eine Registrierungspflicht dieser Koalitionen als politische Interessenvertreter nicht unmittelbar eingeschränkt.⁶⁶ Dennoch wäre auch hier zu prüfen, ob eine allgemeine Registrierungspflicht für Verbände in dieses Grundrecht mittelbar eingreift.

Aus den dargestellten verfassungsrechtlich abgesicherten politischen Mitwirkungsrechten von Vereinigungen im Allgemeinen und bestimmten Interessenvertretern und Organisationen im Besonderen dürfte sich ergeben, dass eine beachtliche Zahl der auf Landesebene tätigen Interessenvertreter Anrecht auf eine gesonderte Behandlung im Anwendungsbereich des Registers haben. Allgemeiner gesprochen steht das Ziel der Herstellung von Transparenz der Interessenvertretung durch ein staatlich eingerichtetes Register in einem Spannungsverhältnis zum Postulat der brandenburgischen Landesverfassung, die Gesellschaft und ihre Gruppen an der staatlichen Tätigkeit zu beteiligen⁶⁷ (vgl. Art. 21 Abs. 1 LV), und dem damit verbundenen ausdrücklichen Bekenntnis zum politischen Pluralismus⁶⁸, frei von der Einflussnahme eines übermächtigen Staates. Dies muss durch eine sorgfältige Formulierung der Registrierungspflicht und ihrer möglichen Ausnahme- und Befreiungstatbestände zum Ausgleich gebracht werden.

Als typische Interessenvertreter, bei denen gewissermaßen „nur“ die Berufsfreiheit und die informationellen Selbstbestimmung als verfassungsrechtliche Maßgabe zu beachten ist, verbleiben nur Unternehmen, Vertreter von Unternehmen und im Bereich der politischen Interessenvertretung tätige Dienstleister. Verfolgt man die Zielvorstellung, den Bürgern sowie den Mandats- und Amtsinhabern mit dem Lobbyregister einen möglichst realitätsgetreuen Überblick über die in der Landespolitik tätigen Interessenvertreter zu verschaffen,⁶⁹ wäre zugleich zu vermeiden, dass das Lobbyregister wegen umfangreicher Ausnahmen

66 Siehe zu Registrierungspflichten im Zusammenhang mit der Tarifautonomie beispielsweise auch § 6 Tarifvertragsgesetz (Tarifregister).

67 Iwers, in: Lieber/Iwers/Ernst, Verfassung des Landes Brandenburg - Kommentar, 2012, Art. 21 Anm. 2.

68 v. Brünneck/Epting, in: Simon/Franke/Sachs, Handbuch der Verfassung des Landes Brandenburg, 1994, § 22 Rn. 3.

69 In diesem Sinne die Deutsche Gesellschaft für Politikberatung, Stellungnahme (Anlage 8), Ad 1.,2.

von der Registrierungspflicht ein auf diese „Restgruppe“ beschränktes, einseitiges Bild der „Politiklandschaft“ zeichnet, das nicht der Transparenz dienen würde.

bb) Sonderbestimmungen für einzelne Interessenvertreter

Neben den landesverfassungsrechtlich begründeten Ausnahmen von der Registrierungspflicht und der weiter oben angesprochenen Bagatellregelung mit Hilfe von Schwellenwerten stünde es dem Gesetzgeber frei, weitere Ausnahmen vorzusehen. Er müsste hierbei aber den allgemeinen Gleichheitssatz beachten, der es verbietet, vergleichbare Gruppen von Normadressaten ohne sachlichen Grund ungleich zu behandeln. Ob für bestimmte Ausnahmeregelungen ein sachlicher Grund für eine Ausnahme von der Registrierungspflicht vorliegt, könnte nur anhand einer konkreten Vorgabe geprüft werden.

3. Reichweite

a) Erstreckung auf die Landesregierung (Gubernative)

Das Eckpunktepapier fordert eine Erstreckung des Anwendungsbereichs des Lobbyregisters auf die Landesregierung und die sie unterstützende Ministerialverwaltung.

Es spricht grundsätzlich nichts dagegen, die Registrierungspflicht auf die Kontaktaufnahmen oder vergleichbare Handlungszusammenhänge zur Landesregierung einschließlich der sie unterstützenden Ministerialverwaltung⁷⁰ zum Zwecke der Interessenvertretung zu erstrecken. Fraglich wäre allerdings, ob aus der Registrierung wiederum gesetzlich bestimmte Gebote oder Verbote für das politische Handeln der Landesregierung abgeleitet werden dürfen (siehe dazu bereits ausführlich G I, Abschnitt II.5.d [S. 25 ff.]⁷¹ und der Sachverständige *Hahlen*).

Das Eckpunktepapier schlägt unter anderem besondere Informationspflichten der Landesregierung gegenüber dem Landtag vor. Hier ist ganz grundsätzlich zu fragen, ob die Landesregierung zur „Meldung“ von Kontakten mit Interessenvertretern verpflichtet werden kann oder ob dies in den Kernbereich der exekutiven Eigenverantwortung eingreift, der die Vorbereitung von Ressort- und Kabinettsentscheidungen schützt. Denn die Informations-

70 Zur besonderen Rolle der Ministerialverwaltung bei der Gesetzesvorbereitung siehe G I, Abschnitt II. 2.b, S. 8 f.

71 Sachverständiger *Hahlen*, Stellungnahme Punkt 3.6, der zugleich auf den Konflikt mit dem landesverfassungsrechtlich gewährleisteten Anspruch auf Information hinweist.

pflichten des Verfassungsorgans Landesregierung gegenüber dem Verfassungsorgan Landtag sind Teil des verfassungsrechtlich abschließend geregelten Kompetenzverhältnisses. Konkrete gesetzliche Informationspflichten können nur innerhalb des von der Verfassung vorgegebenen Rahmens, beispielsweise des Art. 94 LV, hingegen nicht darüber hinausgehend oder davon abweichend formuliert werden. Eine Pflicht, über Kontakte oder Kontaktversuche von Interessenvertretern in jeglicher Form, also losgelöst von der Vorbereitung von Gesetzen und Verordnungen, zu informieren, dürfte über die in Art. 94 LV verankerte Unterrichtungspflicht hinausgehen.⁷²

b) Erstreckung auf die Landesverwaltung (Administrative)

Das Eckpunktepapier fordert in Bezug auf die Definition der Lobbyarbeit, dass auch die Interessenvertretung bei den Landesbehörden (Administrative) darunter fallen soll.

Wie schon in G I, Abschnitt II 7. (S. 36) angedeutet, steht das Thema „Transparenz und Lobbyismus“ im Bereich des Gesetzesvollzugs, der Hauptaufgabe der Verwaltung, unter grundsätzlich anderen Vorzeichen.

Da die gesetzessvollziehende Verwaltung an Recht und Gesetz gebunden (Art. 20 Abs. 3 GG/Art. 2 Abs. 5 Satz 2 LV) und zur Neutralität verpflichtet ist, verbleibt für eine legitime interessengeleitete Einflussnahme auf Entscheidungsträger außerhalb der verfahrensrechtlichen Vorgaben wenig Raum. Weicht der Amtsträger durch die Berücksichtigung etwaiger vorgetragener Interessen von den ihn bindenden Normen ab und trifft er im Ergebnis eine rechtswidrige Entscheidung, ist diese angreifbar und wird im verwaltungsgerichtlichen Verfahren von den Gerichten an den Maßstäben der §§ 113, 114 der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO)⁷³ geprüft und ggf. korrigiert. Soweit sich der konkret handelnde Amtsträger nicht vom Prinzip der staatlichen Neutralität und der Verpflichtung zur Wahrung des gemeinen Wohls hat leiten lassen, stellt sich die Frage der Zulässigkeit des interessengeleiteten Handelns unter der Überschrift der Korruptionsprävention. Damit wird das Handlungsfeld der Vorsorge und Vorbeugung gegen rechtswidrige Einflussnahme auf das staatliche Handeln betreten. In diesem Handlungsfeld dürfte das Lobbyregister kein geeignetes Instrument sein, um die Transparenz und Integrität zu verbessern.

⁷² Siehe zu den Informationspflichten der Landesregierung im Rahmen des so genannten Footprint-Prinzips die Anregungen des Sachverständigen *Hahlen* in seiner Stellungnahme (Anlage 2) unter Punkt 3.6.

⁷³ Verwaltungsgerichtsordnung i. d. F. d. Bek. vom 19. März 1991 (BGBl. I S. 686), zul. geänd. durch Gesetz vom 24. Feb. 2012 (BGBl. I S. 212).

Für eine berechtigte Interessenwahrnehmung im Rahmen des Gesetzesvollzugs kommen allenfalls folgende Bereiche in Betracht:

Das Gesetzesrecht sieht vereinzelt Verfahren vor, in denen eine Öffentlichkeitsbeteiligung vorgeschrieben ist. So ist im Planfeststellungsverfahren (§§ 72 ff. Verwaltungsverfahrensgesetz - VwVfG) die Mitwirkung von Interessenvertretern nicht nur zulässig, sondern angesichts der zunehmenden gesetzlichen Verankerung von Beteiligungsrechten gerade im Umwelt- und Naturschutzrecht sogar erwünscht.⁷⁴ Zwar lässt § 73 VwVfG offen, ob und in welcher Weise Interessenvertretungen in ein Planfeststellungsverfahren einzubeziehen sind,⁷⁵ doch finden sich im Fachplanungsrecht ausdrückliche Regelungen, dass Vereinigungen, die sich für den Umweltschutz einsetzen, an dem Verfahren zu beteiligen sind. Beispielhaft zu nennen sind hier § 18a des Allgemeinen Eisenbahngesetzes⁷⁶, § 17a des Bundesfernstraßengesetzes⁷⁷, § 14a des Bundeswasserstraßengesetzes⁷⁸, § 43a des Energiewirtschaftsgesetzes⁷⁹, § 63 Abs. 1 Nr. 3 des Bundesnaturschutzgesetzes⁸⁰ und die Regelungen des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes⁸¹. Die gesetzlichen Regelungen zeigen, dass ein Verwaltungsverfahren Raum dafür geben kann, nicht nur die von einem Vorhaben oder einer anstehenden Regelung unmittelbar Betroffenen zu Wort kommen zu lassen, sondern dass auch Vertretern von Interessen, die darüber hinausgehen, die Möglichkeit eröffnet sein soll, sich in das Verfahren einzubringen und auf weitere Aspekte aufmerksam zu machen. Dabei steht den Vereinigungen ein weitreichendes Mitwirkungsrecht zu, das nicht nur ein Einsichtsrecht in etwaige Sachverständigengutachten gewährt, sondern zugleich die Möglichkeit bietet, naturschutzrechtlichen Einwendungen zu erheben und an vorgesehenen Erörterungen teilzunehmen.⁸² In diesen Fällen ist also für Interessenvertreter ausdrücklich ein Wirkungsbereich eröffnet.

74 Eine noch weitergehende Stärkung der Rechte von Interessenvertretungen stellt die Einführung einer naturschutzrechtlichen Verbands- bzw. Vereinsklage in § 61 BNatSchG auf Bundesebene dar.

75 *Kopp/Ramsauer*, Kommentar zum Verwaltungsverfahrensgesetz, 12. Auflage, 2011, § 73 Rn. 36.

76 Allgemeines Eisenbahngesetz vom 27. Dez. 1993 (BGBl. I S. 2378, 2396; 1994 I S. 2439), zul. geänd. durch Gesetz vom 22. Dez. 2011 (BGBl. I S. 3044).

77 Bundesfernstraßengesetz i. d. F. d. Bek. vom 28. Juni 2007 (BGBl. I S. 1206), zul. geänd. durch Gesetz vom 31. Juli 2009 (BGBl. I S. 2585).

78 Bundeswasserstraßengesetz i. d. F. d. Bek. vom 23. Mai 2007 (BGBl. I S. 962; 2008 I S. 1980), zul. geänd. durch Gesetz vom 6. Okt. 2011 (BGBl. I S. 1986).

79 Energiewirtschaftsgesetz vom 7. Juli 2005 (BGBl. I S. 1970, 3621), zul. geänd. durch Gesetz vom 16. Jan. 2012 (BGBl. I S. 74).

80 Bundesnaturschutzgesetz vom 29. Juli 2009 (BGBl. I S. 2542), zul. geänd. durch Gesetz vom 6. Feb. 2012 (BGBl. I S. 148).

81 Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz vom 7. Dez. 2006 (BGBl. I S. 2816), zul. geänd. durch Gesetz vom 24. Feb. 2012 (BGBl. I S. 212).

82 Vgl. *Kopp/Ramsauer*, aaO. (Fn. 73), § 73 Rn. 39 zu der Beteiligung nach § 63 BNatSchG.

Neben den gesetzlich vorgesehenen Mitwirkungsrechten sind auch fakultative Beteiligungen von Interessenvertretern (zum Beispiel zur Einholung von Fachwissen) nicht ausgeschlossen, gerade wenn das Verwaltungsverfahren stärker als „Begegnungsort von Staat und Gesellschaft“ gesehen wird.⁸³ Zudem dürfen die Fälle nicht außer Betracht bleiben, in denen ein Interessenvertreter bei einer Behörde bereits im Vorfeld initiativ⁸⁴ vorspricht, um den Interessen des von ihm Vertretenen Gehör und stärkeres Gewicht in einem sich anschließenden Verwaltungsverfahren zu verleihen, sowie die Fälle informellen Verwaltungshandelns, für das es keines förmlichen Antrages bedarf, doch Vorteile für den Vertretenen auf sonstige Weise erlangt werden können. Ein Fall informellen Verwaltungshandelns läge zum Beispiel bei der Herausgabe von Informationen durch die Verwaltung vor.⁸⁵ Dieser Bereich dürfte für Interessenvertreter besonders „attraktiv“ sein, ließe sich in der Praxis durch einen engen Kontakt zu den in der Verwaltung zuständigen Bearbeitern und Entscheidungsträgern doch leicht ein „Informationsvorsprung“ gegenüber Konkurrenten gewinnen.⁸⁶

Inwieweit in diesen Bereichen das auf den Legislativ-Lobbyismus zugeschnittene Instrument „Lobbyregister“ als taugliches Instrument verwendet werden könnte und ob das Instrument gegebenenfalls für diese Bereiche modifiziert werden müsste, bedürfte noch der genaueren Untersuchung. Auch hier gilt wiederum, dass eine vertiefte Betrachtung hierzu voraussetzt, dass die damit verfolgten Ziele, auch im Hinblick auf die Erforderlichkeit einer Registrierungspflicht genauer beschrieben werden.

4. Zuständige Stelle zur Führung des Registers

Das Eckpunktepapier sieht als registerführende Stelle den Landtag/die Landtagsverwaltung vor. Diese Zuordnung erscheint grundsätzlich rechtlich möglich (siehe hierzu bereits G I, Abschnitt II.5.c.bb.[2], [S. 24 f.] und die Äußerungen der Sachverständigen⁸⁷). Zur Klarstellung sei hervorgehoben, dass die behördlichen Tätigkeiten, die im Rahmen des

83 Hierzu *Schuppert*, Verwaltungswissenschaft, 2000, S. 811f.

84 Im Rahmen eines laufenden Verfahrens ist eine Anhörung der Beteiligten und die Einbeziehung ihres Vortrags in die Entscheidung gesetzlich vorgeschrieben, § 1 Abs. 1 VwVfGBbg in Verbindung mit § 28 Abs. 1 VwVfG.

85 *Schuppert*, aaO. (Fn. 74), S. 234.

86 Zum Beispiel im bauplanungsrechtlichen Bereich.

87 Sachverständiger *Zeh*, Stellungnahme (Anlage 3), Punkt 7. 2; aus Zweckmäßigkeitserwägungen heraus ablehnend Sachverständiger *Hahlen*, Stellungnahme (Anlage 2) Punkt 3.4.; für eine Zuständigkeit des Landtagspräsidenten/der Landtagsverwaltung (in Bezug auf ein freiwilliges Register) Stellungnahme der UVB (Anlage 4), unter Punkt 9.

parlamentarischen Betriebs anfallen, genau genommen nicht vom Parlament als Verfassungsorgan, sondern vom Landtagspräsidenten bzw. der ihm unterstellten Landtagsverwaltung wahrgenommen werden. Soweit ein verbindliches Lobbyregister auf gesetzlicher Grundlage eingerichtet werden sollte, wäre die hier gemeinte, mit dem Gesetzesvollzug befasste Behörde der Landtagspräsident und seine Verwaltung, nicht das Landtagsplenum oder ein Ausschuss, die beide ausschließlich parlamentarisch tätig sind. Die (Mit-)Übertragung von Aufgaben des Gesetzesvollzuges an ein rein parlamentarisches Gremium wirft Probleme in Bezug auf das verfassungsrechtlich verankerten Prinzip der Gewaltenteilung auf,⁸⁸ zumal auch Melde- und Informationspflichten der Landesregierung Gegenstand des Gesetzes sein sollen. Eher näher treten könnte man einem rein beratenden Beirat, dem auch Abgeordneten angehören. Zu bedenken wäre aber auch hier, dass die Abgeordneten, die diesem Gremium angehören würden, keine sachverständigen Beiräte im üblichen Sinne sind, sondern eher mittelbar Betroffene. Die „vollziehende“ Tätigkeit der registerführenden Stelle müsste ausdrücklich gegenüber der nur beratenden Funktion des Beirat hervorgehoben werden.⁸⁹

5. Sanktionsmechanismen

a) Anhörungsrecht ausschließlich für registrierte Interessenvertreter

Das Eckpunktepapier schlägt zunächst vor, nur eingetragene Interessenvertreter als Sachverständige und Anzuhörende zu Anhörungen zuzulassen. Die Einführung einer solchen Sanktion wäre aus verschiedenen Gründen problematisch.

Zunächst stellt sich im Regelungsbereich „Landtag“ für den parlamentarischen Ablauf die Frage, wie ein Ausschuss mit einer solchen zwingenden Vorgabe verfahren soll. Derzeit kann ein Ausschuss des Landtags Brandenburg gem. § 81 GOLT relativ frei entscheiden, wen er zu einem bestimmten Thema anhören möchte. Insbesondere tritt der Ausschuss mit einer Einladung an die Anzuhörenden heran, nicht umgekehrt. Der auch im Eckpunktepapier beschriebene typische Fall des Lobbyismus (Kontaktaufnahme oder ein solcher Versuch durch den Interessenvertreter) liegt jedenfalls formal nicht vor. Sofern zu dem Thema, zu dem der Ausschuss anhören möchte, Interessenvertreter eingetragen sind, wäre überdies zu fragen, ob der Ausschuss aus Gründen der Gleichbehandlung immer

88 Siehe überdies dazu, dass der Verdacht einer politischen Handhabung von Sanktionen vermieden werden muss, auch den Sachverständigen *Zeh*, Stellungnahme (Anlage 3), Punkt 7. 3.

89 Die notwendige Unabhängigkeit der registerführenden Stelle betont der Sachverständige *Lange* (Transparency International), APr. S. 55 f.

alle eingetragenen Interessenvertreter einladen muss. Denkbar wäre aber auch, dass zu einem bestimmten Thema gar keine Interessenvertreter eingetragen sind, z. B. deshalb, weil das Thema (zu einem gewissen Teil) einen Personenkreis betrifft, der von Ausnahmeregelungen zur Eintragungspflicht profitiert. Der Ausschuss wäre in diesem Fall gezwungen, zuvor rechtlich zu prüfen, wen er anhören darf, im Extremfall sogar, ob er überhaupt eine Anhörung durchführen darf. Letztlich würde sich der Landtag in der Gestaltung seiner Sachverständigen-Anhörungen, die ein wichtiges Mittel zur Beschaffung von Informationen sind, sehr stark selbst beschränken.⁹⁰

Für die Regelungsbereiche „Landtag“ und „Landesregierung“ gilt im Übrigen, dass eine solche Sanktion jedenfalls gegenüber denjenigen Personen und Vereinigungen, die von den landesverfassungsrechtlich gewährten, politischen Mitwirkungsrechten profitieren (siehe dazu oben 2.c.aa), nicht angeordnet werden darf. Auch gegenüber dem Abgeordneten kommt ein „Kontaktverbot“ zu „Nichtregistrierten“ nicht in Betracht (siehe dazu bereits G I, Abschnitt II.5.c.aa [S. 20 f.] und die Stellungnahmen der Sachverständigen⁹¹).

Für den Regelungsbereich „Landesregierung“ ist schließlich auf das bereits angesprochene Problem des Kernbereichs der exekutiven Eigenverantwortung hinzuweisen. In den Kernbereich der exekutiven Eigenverantwortung würde unzulässig eingegriffen, wenn aus einer unterlassenen Registrierung Gebote oder Verbote für das politische Handeln der Landesregierung abgeleitet werden würden (siehe dazu bereits ausführlich G I, Abschnitt II.5.d [S. 25 ff.] und der Sachverständige *Hahler*⁹²).

b) Nichtigkeit von Dienstleistungsverträgen mit nicht registrierten Interessenvertretern

Sollte die Rechtsfolge der Nichtigkeit von Verträgen zwischen Dienstleistungsanbietern und Dienstleistungsnehmern im Bereich der Interessenvertretung⁹³ als Rechtsfolge angestrebt werden, wäre dies unter mehreren Aspekten rechtlich problematisch.

Die unmittelbare Anordnung der Nichtigkeit solcher Verträge wäre eine Regelung des Vertragsrechts/Schuldrecht, also eine Regelung auf dem Gebiet des Bürgerlichen Rechts. Es

⁹⁰ Sachverständiger Zeh, APr. S. 7: „Landtag schneidet sich ins eigene Fleisch“.

⁹¹ Sachverständiger *Hahler*, APr. S. 5; Sachverständiger Zeh, Stellungnahme (Anlage 3) unter Punkt 7.4.

⁹² Sachverständiger *Hahler*, Stellungnahme Punkt 3.6, der zugleich auf den Konflikt mit dem landesverfassungsrechtlich gewährleisteten Anspruch auf Information hinweist.

⁹³ Vergleichbar der Bestimmung § 15 der Regierungsvorlage zu einem österreichischen Lobbying- und Interessenvertretungs-Transparenz-Gesetz – LobbyG (siehe Nr. 1465 der Beilage zu den Sten Prot. des NR XXIV. GP.)

wäre für eine solche Rechtsfolgenanordnung fraglich, ob das Land hierfür die Gesetzgebungskompetenz besitzt. Der Bund hat auf dem Gebiet des Bürgerlichen Rechts gem. Art. 72 Abs. 1, Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG von seiner konkurrierende Gesetzgebungskompetenz in sehr umfassender Weise Gebrauch gemacht.

Denkbar wäre allenfalls, als Landesgesetzgeber ein Verbot zum Abschluss solcher Verträge zu formulieren. Die gewünschte Rechtsfolge träte in diesem Fall möglicherweise auf der Grundlage von § 134 BGB ein. Allerdings würde sich bei diesem Vorgehen der grundrechtliche Maßstab, an dem eine solcherart „sanktionierte“ Registrierungspflicht zu messen wäre, erheblich verschieben. Die Registrierungspflicht würde sich von einer bloßen Ordnungsvorschrift, die im grundrechtlichen Sinne regelmäßig nur die Eingriffsintensität einer Berufsausübungsregelung in die Berufsfreiheit erreicht, zu einer (indirekten) Zulassungsvoraussetzung für diejenigen wandeln, die die Interessenvertretung als entgeltliche Dienstleistung anbieten wollen. Als Folge könnten nur diejenigen den Beruf des politischen Interessenvertreters ausüben bzw. entsprechende Dienstleistungsangebote machen, die sich zuvor haben registrieren lassen.

Verbände oder sonstige Vereinigungen, die die Interessen ihrer Mitglieder wahrnehmen, würden hingegen von dieser Rechtsfolge nicht betroffen, ebenso wenig die „Inhouse“ wahrgenommene Interessenvertretung beispielsweise durch eine hierzu gebildete Unternehmensabteilung. Auch das Verhalten des Unternehmers oder der Unternehmensleitung, der/die seine/ihre Interessen selbst vertritt, wäre nicht tangiert.

Zu bedenken wäre außerdem, dass mit der Anordnung dieser Rechtsfolge gerade die Verträge mit Nichtigkeit „bestraft“ würden, in denen die gewünschte Dienstleistung klar und eindeutig benannt wird. Es ist anzunehmen, dass somit gerade das legitime Angebot von Dienstleistungen einer relativ harten Sanktion unterworfen würde, während die unerwünschten Auswüchse einer „Hinterzimmer-Politik“ davon wahrscheinlich gar nicht betroffen wären.

c) Nichtregistrierung als Ordnungswidrigkeitstatbestand

Als weitere Sanktion fordert das Eckpunkt Papier unter dem Stichwort „Bußgeldkatalog“ die Schaffung eines ordnungsrechtlichen Sanktionssystems (zur Möglichkeit einer ord-

nungsrechtlichen Sanktionierung der Registrierungspflicht siehe bereits G I unter II 5.c.bb [2] [S. 22 f.] und die Stellungnahmen der Sachverständigen⁹⁴).

6. Widerspruchsmöglichkeit

Eine Widerspruchsmöglichkeit Dritter wird im Eckpunktepapier nicht angesprochen.

7. Modalitäten der Registerführung

Das Eckpunktepapier sieht eine Veröffentlichung des Registers auf einer Internetseite vor. Dies ist, soweit gewisse Vorkehrungen bei der Veröffentlichung getroffen werden, rechtlich möglich (zu den Modalitäten der Registerführung siehe G I, Abschnitt II.5.b.aa [S. 28]; die Sachverständigen sehen diese Form der Veröffentlichung ebenfalls als rechtlich möglich an⁹⁵). Der Hinweis in der Stellungnahme von Transparency International, dass auch Bürgern, die keine Möglichkeit der Einsichtnahme in ein elektronisches Register Zugang zu Informationen verschafft werden müsse, sollte berücksichtigt werden.⁹⁶

8. Kombination mit einem Verhaltenskodex für Interessenvertreter

Die Kombination mit einem Verhaltenskodex für Lobbyisten/Interessenvertreter wird im Eckpunktepapier nicht angesprochen.

9. Anmerkungen zu Ergänzung des eigentlichen Lobbyregisters

Das Eckpunktepapier schlägt vor, für das künftige Gesetz bereits von vornherein eine Evaluation vorzusehen. Dies ist ohne weiteres rechtlich zulässig.⁹⁷

94 Grundsätzlich rechtlich möglich nach Meinung des Sachverständigen *Hahlen*, Stellungnahme (Anlage 2) Punkt 3.1.2 sowie des Sachverständigen *Zeh*, Stellungnahme (Anlage 3), Punkt 7. 3; zustimmend die Stellungnahme von Transparency International (Anlage 6), Punkt 7 und die Stellungnahme von Lobby-Control (Anlage 7) Punkt 2.7; ablehnend die Stellungnahme der UVB (Anlage 4) unter Punkt 7.

95 Sachverständiger *Hahlen*, Stellungnahme (Anlage 2), Punkt 3.5.

96 Stellungnahme von Transparency International (Anlage 6), Punkt. 8.

97 Eine Evaluationsklausel befürwortet ausdrücklich der Sachverständige *Zeh*, APr. S. 33.

VI. Einzeldarstellung: Eckpunktepapier der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen

Übersicht

Eckpunkt	Vorgeschlagene Lösung	Zusammengefasste Bemerkung
1. Rechtsform/Verbindlichkeit	Gesetz/Eintragungspflicht	Grundsätzlich rechtlich umsetzbar.
2. Begriff des Lobbyisten bzw. des Lobbyierens	Jeder Versuch der direkten Einflussnahme auf Entscheidungen der Fraktionen, des Plenums und der Ausschüsse des Landtags einschließlich der Rechtsetzung und ihrer Vorbereitung sowie auf alle Entscheidungen der Landesregierung mit rechtlich erheblichen Auswirkungen (dagegen nicht Exekutiventscheidungen in Form von Verwaltungsakten).	Objektives Tatbestandselement der direkten Einflussnahme dürfte nicht den verfassungsrechtlichen Bestimmtheitsanforderungen genügen.
a) Daten/Datensätze, die angegeben werden müssen	(1) Name und Sitz, (2) Zusammensetzung von Vorstand und Geschäftsführung, (3) Interessenbereich, (4) ggf. Auftraggeber, (5) Mitgliederzahl (soweit mitgliedschaftlich organisiert), (6) geschätzte Kosten, die in den Anwendungsbereich des Registers fallen, (7) Zuordnung der Umsätze zu den Auftraggebern, (8) Finanzierungsquellen, (9) Name der Vertreter, (10) Anschrift der Geschäftsstelle am Sitz des Landtags, (11) Hinweis zur Unterwerfung unter den freiwilligen Verhaltenskodex. Zweistufiges Verfahren a) Datenerhebung und b) Datenveröffentlichung mit Einzelfallprüfung.	Die Datensätze (1), (2), (3), (5), (9), (10), (11) dürften erhoben werden, die Datensätze (4), (6), (7) und (8) sind mehr oder weniger bedenklich in Bezug auf das verfassungsrechtlich geschützte Betriebs- und Geschäftsgeheimnis. Unstimmigkeit im Verhältnis der Definition des Kreises der Registrierungspflichtigen zu der Ausgestaltung der geforderten Datensätze. Zweistufiges Verfahren dürfte in Bezug auf den zu beachtenden Datenschutz keine Verbesserung bringen.
b) Zeitliche und finanzielle Schwellenwerte in Bezug auf das zur Verfügung stehende Budget	Schwellenwerte sollen eingeführt werden	Grundsätzlich rechtlich umsetzbar, aber Konkretisierung im Rahmen eines Gesamtkonzepts erforderlich. Konkrete Formulierung muss den Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen berücksichtigen. Schwellenwert-Äquivalent für mitgliedschaftlich organisierte Verbände und Vereinigungen sollte in Erwägung gezogen werden.
c) Ausnahmegesetzungen für bestimmte Personen oder Vereinigung	Ausnahmebestimmungen für Amts- und Mandatsträger, politische Parteien, Journalisten, Organisationen und Personen, denen nach der Landesverfassung politische Mitwirkungsrechte zuerkannt werden (Beispiel: sorbische Minderheit)	Konkretisierung im Rahmen eines Gesamtkonzepts erforderlich. Landesverfassungsrechtlich begründete politische Beteiligungsrechte, die eine Sonderbehandlung verschiedener Handlungszusammenhänge bzw. verschiedener Personen, Gruppen und Institutionen erfordern, werden von den Eckpunkten nur unvollständig berücksichtigt.
3. Reichweite (Erstreckung)	Landtag	Rechtlich umsetzbar.
a) Landesregierung (Gubernative als Teil der Exekutive)	Erfassung, soweit mit Gesetzesvorbereitung befasst (?)	Konkretisierung des Gesamtkonzepts erforderlich.
b) Landesverwaltung (Administrative als Teil der Exekutive)	Grundsätzlich ja, Exekutiv-Entscheidungen in Form von Verwaltungsakten sollen ausgenommen sein.	Konkretisierung erforderlich; Lobbyregister als Transparenz-Instrument wohl nur bedingt für Handlungszusammenhänge im Bereich der Verwaltung geeignet.
4. Zuständige Stelle zur Führung des Registers	Unabhängiger Beauftragter	Grundsätzlich rechtlich umsetzbar.

5. Sanktionsmechanismen	Ordnungsrechtliches Sanktionssystem	Rechtliche Umsetzbarkeit wegen des Bestimmtheitsgebots abhängig vom Gelingen der unter 2. angezeigten erforderlichen Konkretisierung des Tatbestandes der Registrierungspflicht, Konkretisierung hinsichtlich des Sanktionssystems im Einzelnen erforderlich.
6. Widerspruchsmöglichkeit Dritter	Nicht vorgesehen	-/-
7. Modalitäten der Registrierung	Nicht konkretisiert	-/-
8. Kombination mit einem Verhaltenskodex	Hinweis auf die freiwillige Selbstverpflichtung zur Beachtung eines Verhaltenskodex	Grundsätzlich rechtlich umsetzbar.

1. Rechtsform/Verbindlichkeit

Das Eckpunktepapier schlägt die Einrichtung eines verpflichtenden Lobbyregisters auf der Grundlage eines Gesetzes vor. Dies ist grundsätzlich möglich. Will man die Eintragung in das Register zur Pflicht erheben, ist eine (parlaments-)gesetzliche Grundlage hierfür sogar unumgänglich (siehe dazu bereits G I, Abschnitt II.5.a [S. 16 f.] und die Stellungnahmen der Sachverständigen⁹⁸).

2. Begriff des Lobbyisten bzw. des Lobbyierens

Das Eckpunktepapier schlägt vor, die Tätigkeit des Lobbyierens als „jeden Versuch der direkten Einflussnahme auf Entscheidungen der Fraktionen, des Plenums und der Ausschüsse des Landtags einschließlich der Rechtssetzung und ihrer Vorbereitung sowie auf alle Entscheidungen der Landesbehörden mit erheblicher Außenwirkung“ zu definieren. Indem das Eckpunktepapier den „Versuch der Einflussnahme“ zur Tatbestandsdefinition heranzieht, wird das „Absichtselement“ als subjektives Element des Tatbestandes sehr stark betont. Auf das Problem, dass der Wille bzw. die Absicht der Einflussnahme für sich genommen jedenfalls nicht genügt, den Betroffenen eine Registrierungspflicht aufzuerlegen, wurde allgemein oben unter Abschnitt III. schon eingegangen.

Das Element des tatsächlichen Handelns, das als objektives Tatbestandselement eine Registrierungspflicht auslösen soll, wird im Eckpunktepapier nur ganz ansatzweise berücksichtigt, nämlich durch die Formulierung „direkte Einflussnahme auf Entscheidungen“. Regelungstechnisch handelt es sich bei dem Begriff „direkte Einflussnahme“ um einen so ge-

⁹⁸ Sachverständige Meyer, APr. S. 32 und Stellungnahme (Anlage 1) Punkt 1; Hahlen, APr. S. 4 und Stellungnahme (Anlage 2), Punkt 3.1.1.; Zeh, APr. S. 6, 7; Stellungnahme (Anlage 3), Punkt 3.; Unternehmensverbände Berlin-Brandenburg (Dombrowsky), APr. S.13; Deutsche Gesellschaft für Politikberatung (Kretschmer), APr. S. 25.

nannten unbestimmten Rechtsbegriff, der vom Rechtsanwender noch ausgelegt werden muss. Grundsätzlich ist auch eine Regelungstechnik, die auf unbestimmte, also auslegungsbedürftige Rechtsbegriffe zurückgreift, mit dem besonderen Bestimmtheitsgebot (Art. 103 Abs. 2 GG/Art. 53 Abs. 1 LV)⁹⁹ vereinbar. Voraussetzung ist allerdings, dass aus der Zielsetzung des Gesetzes sowie dem sachlichen Zusammenhang der Norm ihr Zweck und Inhalt ausreichend ermittelt werden kann und sich objektive Kriterien gewinnen lassen, die eine willkürliche Handhabung durch die Behörden und Gerichte ausschließen.¹⁰⁰ Insbesondere muss der Betroffene in der Lage sein, sein Verhalten nach der Norm auszurichten.¹⁰¹ Im Lichte dieser Anforderungen dürfte das Tatbestandsmerkmal „direkte Einflussnahme“ keinesfalls bestimmt genug sein. So könnte man sich fragen, ob mit „direkter Einflussnahme“ auch ein so genannter offener Brief, der in den Medien wiedergegeben wird, oder auch eine Einladung von Abgeordneten zu eigenen Veranstaltungen wie Ausstellungseröffnungen oder Festen gemeint ist. Hier wäre daher eine noch konkretere Beschreibung der registrierungspflichtigen Handlungszusammenhänge zu empfehlen.

a) Anzugebende Daten/Datensätze

Das Eckpunktepapier schlägt vor, bei Interessenvertretern folgende Daten abzufragen:

(1) Name und Sitz, (2) Zusammensetzung von Vorstand und Geschäftsführung, (3) Interessenbereich, (4) ggf. Auftraggeber, (5) Mitgliederzahl (soweit mitgliedschaftlich organisiert), (6) geschätzte Kosten, die in den Anwendungsbereich des Registers fallen, (7) Zuordnung der Umsätze zu den Auftraggebern, (8) Finanzierungsquellen, (9) Name der Vertreter, (10) Anschrift der Geschäftsstelle am Sitz des Landtags, (11) Hinweis zur Unterwerfung unter den freiwilligen Verhaltenskodex.

Veröffentlicht werden sollen indes im Einzelfall nur die Daten, deren Veröffentlichung mit den Schutzinteressen des Betroffenen vereinbar, insbesondere verhältnismäßig ist. Insofern wird hier angedeutet, dass im Anschluss an die Datensammlung für jeden Einzelfall ein Prüfverfahren für die Veröffentlichung angeschlossen werden soll.

Es spricht viel dafür, dass von den betroffenen Personen und Unternehmen verlangt werden kann, die Datensätze (1) bis (3), (5), (9), (10) und (11) bei der registerführenden Stelle anzugeben. M. E. unstimmt es indes die unter Punkt 4 einleitend erhobene Forderung,

⁹⁹ Siehe hierzu G I unter II.5.c.bb. (2), S. 23 f.

¹⁰⁰ BVerfGE 21, 71 (79).

¹⁰¹ BVerfGE 73, 206 (234 f.); 87, 399 (411).

nur den Verbänden, die „gegen Entgelt“ tätig werden, eine Registrierungspflicht aufzuerlegen. Regelmäßig finanzieren Verbände und sonstige ideelle Vereinigungen ihre Arbeit der Interessenvertretung durch Mitgliedsbeiträge und Spenden, also nicht durch „Entgelte“. Gerade unter den Verbänden befinden sich einflussreiche Organisationen. Überdies wird im Eckpunktepapier unter Punkt 0. 6 mit der dort vorgenommenen Definition des Interessenverbandes angedeutet, dass auch diese Vereinigungen grundsätzlich unter die Registrierungspflicht fallen sollen, ebenso wie Selbstverwaltungskörperschaften (Punkt 0. 5). Deshalb sollte aufgrund der unterschiedlichen Struktur von mitgliedschaftlich organisierten Verbänden und Vereinen einerseits und Unternehmen, Agenturen und Freiberuflern andererseits in Bezug auf die anzugebenden Datensätze genauer differenziert werden.¹⁰² Die tatbestandliche Beschreibung der registrierungspflichtigen Handlungszusammenhänge und die Ausnahmebestimmungen müssen in sich schlüssig und aufeinander bezogen sein.

Die Möglichkeit, einschlägig gegen Entgelt tätige Einzelpersonen, Vereinigungen und Unternehmen zur Angabe des zur Verfügung stehenden Budgets zu verpflichten (Punkte 4, 6, 7 und 8), dürfte (jedenfalls teilweise) jedoch an verfassungsrechtliche Grenzen stoßen, die sich aus dem grundrechtlich gewährten Schutz der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse ergeben (siehe dazu ausführlich G I unter Abschnitt II.5.b.aa [S.17 ff.] und die Stellungnahme des Sachverständigen *Hahlen*¹⁰³). Freilich wäre es denkbar, dass der Betroffene, soweit es nur ihn selbst betrifft, bestimmte Angaben freiwillig macht (z. B. Umsatz insgesamt ohne Zuordnung zu einzelnen Auftraggebern) und sie deshalb auch im Lobbyregister veröffentlicht werden könnten. Diese Konstellation könnte jedoch unmittelbar im Gesetz geregelt werden. Ein offenbar zur Verbesserung des Grundrechtsschutzes vorgesehenes, einzelfallbezogenes Prüfverfahren für die Veröffentlichung der gesammelten Daten müsste hierzu nicht eingeführt werden. Vielmehr wäre in Bezug auf ein gesondertes Prüfverfahren zur Veröffentlichung im Einzelfall zu fragen, mit welcher Rechtfertigung die zuständige Stelle zunächst größere Datensätze sammeln darf, wenn für eine beachtliche Gruppe von Daten eine Veröffentlichung im Register regelmäßig nicht in Betracht kommen dürfte.

b) Zeitliche und finanzielle Schwellenwerte

Das gesetzgeberische Konzept, Schwellenwerte, also gewissermaßen Bagatellgrenzen festzulegen, steht, soweit finanzielle Schwellenwerte und solche zum Arbeitsaufwand an-

¹⁰² Siehe dazu auch die Vorschläge des Sachverständigen *Zeh* in seiner Stellungnahme (Anlage 3), Punkt 5.1.

¹⁰³ Stellungnahme des Sachverständigen *Hahlen* (Anlage 2), Punkt 3.2.3. zu Umsatz, Kundenlisten und Erträgen.

gesetzt werden, im Zusammenhang mit der Verpflichtung, das zur Verfügung stehende Budget anzugeben. Der Zusammenhang erweist sich als um so enger, je differenzierter die Schwellenwerte festgesetzt werden. Schwellenwerte müssten deshalb in Ansehung der oben erwähnten verfassungsrechtlichen Maßgaben bestimmt werden.¹⁰⁴ Jedenfalls dürfen auch sie keine direkten Rückschlüsse auf Daten des Betroffenen zulassen, die dem Schutz der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse unterliegen.

Der Ansatz von Schwellenwerten (finanziell bzw. in Bezug auf Arbeitsaufwand) ist auf die entgeltliche Interessenvertretung im Auftrag und allenfalls noch auf die Tätigkeit einer „Abteilung Öffentlichkeitsarbeit“ eines größeren Unternehmens zugeschnitten. Nur in solchen Strukturen dürfte der betriebene Aufwand in Arbeitsstunden oder in Geldwert einigermaßen erfassbar sein. Sollen auch mitgliedschaftlich organisierte Interessenvertretungen (Verbände, Vereine, Vereinigungen sonstiger Art) einer Registrierungspflicht unterfallen (siehe dazu indes die Darstellung zu Ausnahmeregelungen), wäre zu überlegen, ob für diese Form der Interessenvertretung ein handhabbares Äquivalent formuliert werden muss (beispielsweise Mindestmitgliederzahl, Schwellenwert in Bezug auf die Finanzierungsbasis aus Mitgliederbeiträgen und Spenden).

c) Ausnahmeregelungen

Das Eckpunktepapier schlägt vor, in- und ausländische Mandatsträger, politische Parteien sowie Journalisten und Personen, denen nach der Landesverfassung ein nicht unter Gesetzesvorbehalt stehendes Recht auf politische Mitwirkung zuerkannt wird, von der Registrierungspflicht auszunehmen. Die Sonderbehandlung von Mandatsträgern, politischen Parteien und Journalisten im Zusammenhang mit einem Lobbyregister ergibt sich aus der Zielrichtung des Lobbyregisters allgemein, aus der verfassungsrechtlich vorgeformten Rolle der Parteien und aus der Pressefreiheit. Wie im Eckpunktepapier zutreffend formuliert, bedürfen insbesondere die in der brandenburgischen Landesverfassung sehr stark ausgestalteten politischen Mitwirkungsrechte für bestimmte Personen, Vereinigungen und Institutionen bei der Formulierung von Ausnahmebestimmungen besonderer Beachtung. Aufgrund der herausgehobenen Rechte, die die Landesverfassung in Bezug auf die politische Mitwirkung gewährt, liegt hier eine besondere Herausforderung für ein Konzept „Lobbyregister auf Landesebene“:

¹⁰⁴ Hierauf weist auch der Sachverständige Zeh in seiner Stellungnahme (Anlage 3) unter Punkt 5.2 hin.

aa) Verfassungsrechtlich gewährte Mitwirkungsrechte für Interessenvertreter als Schranken für die Einführung einer Registrierungspflicht

Soweit die Landesverfassung politische Mitwirkungsrechte gewährleistet, dürfte es unzulässig sein, die Wahrnehmung dieser Rechte von einer Registrierung in einem Lobbyregister abhängig zu machen. Daneben muss sorgfältig geprüft werden, inwieweit solche Rechte den Gesetzgeber darüber hinaus daran hindern könnten, Interessenvertretern gewissermaßen im Vorfeld verbindliche Registrierungspflichten aufzuerlegen.

Zu diesen Rechten gehört zunächst das Petitionsgrundrecht (Art. 17 GG/Art. 24 LV). Petitionen, auch wiederholt erhobene, sind vom Anwendungsbereich der Registrierungspflicht ausdrücklich auszunehmen.¹⁰⁵

Darüber hinaus ist auf Art. 21 Abs. 3 Satz 1 LV hinzuweisen. Diese Verfassungsbestimmung gewährt allen Menschen das Recht, „sich in Bürgerinitiativen oder Verbänden zur Beeinflussung öffentlicher Angelegenheiten [!] zusammenzuschließen“. Der durch diese Verfassungsbestimmung gewährleistete Schutz dürfte über die bereits durch Art. 9 Abs. 1 GG gewährleistete Vereinigungsfreiheit hinausgehen. Art. 9 Abs. 1 GG vermittelt neben der Freiheit der Selbstorganisation keine besondere Schutzwirkung für die nach außen gerichtete Betätigung einer Vereinigung. Die nach außen gerichtete Betätigung unterfällt vielmehr, gleich derjenigen einer Einzelperson, dem Schutzbereich des jeweils einschlägigen Freiheitsgrundrechts.¹⁰⁶ Die mögliche politische Zielrichtung, die Menschen, die sich in Vereinigungen zusammenschließen, verfolgen, ist nicht Gewährleistungsgegenstand von Art. 9 Abs. 1 GG im Sinne eines politischen Grundrechts.¹⁰⁷ Bezogen auf Art. 21 Abs. 3 LV, der unter der Überschrift der politischen Gestaltungsrechte steht, dürfte indes davon auszugehen sein, dass der politischen Zielrichtung einer Vereinigung ein besonderer Schutz zukommt. Es wird in diesem Zusammenhang wohl zu Recht die Auffassung vertreten, dass die Nennung von „Bürgerinitiativen“ und „Verbänden“ nicht im Sinne einer Begrenzung des Schutzbereiches auf diese beiden Organisationsformen zu verstehen ist. Vielmehr ist der Schutzbereich immer dann eröffnet, wenn das Ziel einer Vereinigung die politische Betätigung (in Abgrenzung zu einem wirtschaftlichen Ziel) ist.¹⁰⁸ Das Recht steht nicht unter Gesetzesvorbehalt. Art. 21 Abs. 3 Satz 3 LV enthält lediglich einen Gesetzge-

¹⁰⁵ So auch der Sachverständige *Hahlen*, Stellungnahme (Anlage 2) unter Punkt 3.1.2.

¹⁰⁶ Siehe dazu beispielsweise *Kempter*, in: v. Mangoldt/Klein/Stark, GG I, 2010, Art. 9 Rn. 3-5.

¹⁰⁷ *Höfling*, in: Sachs (Hrsg.), GG, 6. Aufl. 2011, Art. 9 Rn. 28.

¹⁰⁸ *Iwers*, in: Lieber/Iwers/Ernst, Verfassung des Landes Brandenburg – Kommentar, 2012, Art. 21 Anm. 4.

bungsauftrag zur Ausgestaltung des Anspruchs auf Information dieser Vereinigungen.¹⁰⁹ Deshalb wäre zu fragen, ob das mit einer Registrierungspflicht bezweckte Ziel einer (milden) staatlichen Kontrolle des Lobbyistenwesens mit der Verfassung in Einklang steht, soweit davon politisch ausgerichtete Interessenvereinigungen gleich welcher Organisationsform oder Größe betroffen sind. Für diese Interessenvertreter liegt die Annahme nahe, dass im Lichte von Art. 21 Abs. 3 LV eine Registrierungspflicht nur damit gerechtfertigt werden kann, dass die Registrierung eine organisatorische Erleichterung bietet, die auch im Interesse dieser Interessenvertreter liegt. Jedenfalls dürfte diese Bestimmung der Landesverfassung der Einrichtung eines ordnungsrechtlich orientierten Sanktionssystems gegenüber den genannten Vereinigungen Grenzen setzen, da ein solches System im Vorfeld „Abschreckungswirkung“ in Bezug auf die kollektive politische Betätigung entfalten kann.

Daneben hebt die Landesverfassung noch weitere Vereinigungen wegen ihres gesellschaftlichen Auftrags in besonderer Weise hervor:

In Bezug auf eine verfassungsrechtlich zwingend vorzusehende Ausnahme von der Registrierungspflicht zu untersuchen wären insbesondere Vereinigungen und Gruppierungen der sorbischen Interessenvertreter (Art. 25 Abs. 1 und 5 LV)¹¹⁰ sowie die Mitwirkungsrechte der Eltern, Lehrer und Schüler und ihrer Vereinigungen bei der Gestaltung des Schulwesens (Art. 30 Abs. 2 LV).

Genauer zu beleuchten wäre auch die Anerkennung des „Öffentlichkeitsauftrags“ der Kirchen und Religionsgemeinschaften durch die Landesverfassung gem. Art. 36 Abs. 3 Satz 1 LV. Kirchen und Religionsgemeinschaften sind überdies teilweise Körperschaften des öffentlichen Rechts. Dieser besondere Rechtsstatus könnte ebenfalls einer gewissermaßen „zusätzlichen“ Registrierungspflicht als Vereinigung entgegenstehen.

Ebenso könnte der quasi öffentlich-rechtliche Status der kommunalen Spitzenverbände in Bezug auf die Anhörungs- und Beteiligungsrechte im politischen Prozess (Art. 97 Abs. 4 Satz 1 LV) eine Befreiung von der Registrierungspflicht oder jedenfalls Ausnahmegesetzen im Sanktionssystem erfordern.

109 Iwers, in: Lieber/Iwers/Ernst, ebd.; andere Auslegung durch den Sachverständigen *Hahlen* in seiner Stellungnahme (Anlage 2) unter Punkt 3.1.2.

110 Hingewiesen werden soll darauf, dass für Interessenvertretungen der sorbischen Minderheit – allerdings aus ganz anderen Erwägungen heraus – Überlegungen angestellt wurden, eine „Anerkennung“ als Interessenvertretung einzuführen, siehe dazu Gutachten des PBD vom 26. Okt. 2011 (Bearbeiter: *Platter/Schmidt/Bohm*), Novellierung des brandenburgischen Sorben(Wenden)-Gesetzes / Prüfung einiger Reformvorschläge, S. 25 ff.

Die auch in der Landesverfassung den Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden verbürgte Tarifautonomie, also das Recht zur eigenverantwortlichen, mithin ohne Beteiligung des Staates ausgehandelten Ordnung von Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen durch kollektive Vereinbarungen, würde zwar durch eine Registrierungspflicht als politische Interessenvertreter nicht unmittelbar eingeschränkt.¹¹¹ Dennoch wäre auch hier zu prüfen, ob eine allgemeine Registrierungspflicht für Verbände in dieses Grundrecht mittelbar eingreift.

Aus den dargestellten verfassungsrechtlich abgesicherten politischen Mitwirkungsrechten von Vereinigungen im Allgemeinen und bestimmten Interessenvertretern und Organisationen im Besonderen dürfte sich ergeben, dass eine beachtliche Zahl der auf Landesebene tätigen Interessenvertreter Anrecht auf eine gesonderte Behandlung im Anwendungsbereich des Registers haben. Allgemeiner gesprochen steht das Ziel der Herstellung von Transparenz der Interessenvertretung durch ein staatlich eingerichtetes Register in einem Spannungsverhältnis zum Postulat der brandenburgischen Landesverfassung, die Gesellschaft und ihre Gruppen an der staatlichen Tätigkeit zu beteiligen¹¹² (vgl. Art. 21 Abs. 1 LV), und dem damit verbundenen ausdrücklichen Bekenntnis zum politischen Pluralismus,¹¹³ frei von der Einflussnahme eines übermächtigen Staates. Dies muss durch eine sorgfältige Formulierung der Registrierungspflicht und ihrer möglichen Ausnahme- und Befreiungstatbestände zum Ausgleich gebracht werden.

Als typische Interessenvertreter, bei denen gewissermaßen „nur“ die Berufsfreiheit und die informationellen Selbstbestimmung als verfassungsrechtliche Maßgaben zu beachten sind, verbleiben nur Unternehmen, Vertreter von Unternehmen und im Bereich der politischen Interessenvertretung tätige Dienstleister. Verfolgt man die Zielvorstellung, den Bürgern sowie den Mandats- und Amtsinhabern mit dem Lobbyregister einen möglichst realitätsgetreuen Überblick über die in der Landespolitik tätigen Interessenvertreter zu verschaffen,¹¹⁴ wäre zugleich zu vermeiden, dass das Lobbyregister wegen umfangreicher Ausnahmen von der Registrierungspflicht ein auf diese „Restgruppe“ beschränktes, einseitiges Bild der „Politiklandschaft“ zeichnet, das nicht der Transparenz dienen würde.

111 Siehe zu Registrierungspflichten im Zusammenhang mit der Tarifautonomie beispielsweise auch § 6 Tarifvertragsgesetz (Tarifregister).

112 Iwers, in: Lieber/Iwers/Ernst, Verfassung des Landes Brandenburg - Kommentar, 2012, Art. 21 Anm. 2.

113 v. Brünneck/Epting, in: Simon/Franke/Sachs, Handbuch der Verfassung des Landes Brandenburg, 1994, § 22 Rn. 3.

114 In diesem Sinne die Deutsche Gesellschaft für Politikberatung, Stellungnahme (Anlage 8), Ad 1.,2.

bb) Sonderbestimmungen für einzelne Interessenvertreter

Neben den landesverfassungsrechtlich begründeten Ausnahmen von der Registrierungspflicht und der weiter oben angesprochenen Bagatellregelung mit Hilfe von Schwellenwerten stünde es dem Gesetzgeber frei, weitere Ausnahmen vorzusehen. Er müsste hierbei aber den allgemeinen Gleichheitssatz beachten, der es verbietet, vergleichbare Gruppen von Normadressaten ohne sachlichen Grund ungleich zu behandeln. Ob für bestimmte Ausnahmeregelungen ein sachlicher Grund für eine Ausnahme von der Registrierungspflicht vorliegt, könnte nur anhand einer konkreten Vorgabe geprüft werden.

3. Reichweite

a) Erstreckung auf die Landesregierung (Gubernative)

Das Eckpunktepapier fordert einerseits nicht ausdrücklich, dass auch die Landesregierung dem Anwendungsbereich der Registrierungspflicht unterfallen soll. Andererseits soll aber auch die „Rechtsetzung und ihre Vorbereitung“ in den Tatbestand der Registrierungspflicht einbezogen werden. Da die Landesregierung und die sie unterstützende Ministerialverwaltung einen Großteil dieser Vorbereitungsarbeit leistet,¹¹⁵ müsste damit auch die Kontaktaufnahme zur Landesregierung in den Tatbestand aufgenommen werden. Das wäre grundsätzlich rechtlich umsetzbar. Fraglich wäre allerdings, ob aus der Registrierung/Nichtregistrierung wiederum gesetzlich bestimmte Gebote oder Verbote für das politische Handeln der Landesregierung abgeleitet werden dürfen (siehe dazu bereits ausführlich G I, Abschnitt II.5.d [S. 25 ff.] und die Stellungnahme des Sachverständigen *Hahlen*¹¹⁶).

b) Erstreckung auf die Landesverwaltung (Administrative)

Wie schon in G I, Abschnitt II 7. (S. 36) angedeutet, steht das Thema „Transparenz und Lobbyismus“ im Bereich des eigentlichen Gesetzesvollzugs, der Hauptaufgabe der Verwaltung, unter grundsätzlich anderen Vorzeichen.

Da die gesetzesvollziehende Verwaltung an Recht und Gesetz gebunden (Art. 20 Abs. 3 GG/Art. 2 Abs. 5 Satz 2 LV) und zur Neutralität verpflichtet ist, verbleibt für eine legitime in-

¹¹⁵ Zur besonderen Rolle der Ministerialverwaltung bei der Gesetzesvorbereitung siehe G I, Abschnitt II. 2.b, S. 8 f.

¹¹⁶ Sachverständiger *Hahlen*, Stellungnahme Punkt 3.6, der zugleich auf den Konflikt mit dem landesverfassungsrechtlich gewährleisteten Anspruch auf Information hinweist.

teressengeleitete Einflussnahme auf Entscheidungsträger außerhalb der verfahrensrechtlichen Vorgaben wenig Raum. Weicht der Amtsträger durch die Berücksichtigung etwaiger vorgetragener Interessen von den ihn bindenden Normen ab und trifft er im Ergebnis eine rechtswidrige Entscheidung, ist diese angreifbar und wird im verwaltungsgerichtlichen Verfahren von den Gerichten an den Maßstäben der §§ 113, 114 der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO)¹¹⁷ geprüft und ggf. korrigiert. Soweit sich der konkret handelnde Amtsträger nicht vom Prinzip der staatlichen Neutralität und der Verpflichtung zur Wahrung des gemeinen Wohls hat leiten lassen, stellt sich die Frage der Zulässigkeit des interessengeleiteten Handelns unter der Überschrift der Korruptionsprävention. Damit wird das Handlungsfeld der Vorsorge und Vorbeugung gegen rechtswidrige Einflussnahme auf das staatliche Handeln betreten. In diesem Handlungsfeld dürfte das Lobbyregister kein geeignetes Instrument sein, um die Transparenz und Integrität zu verbessern.

Für eine berechtigte Interessenwahrnehmung im Rahmen des Gesetzesvollzugs kommen allenfalls folgende Bereiche in Betracht:

Insbesondere das Bundesrecht sieht vereinzelt Verfahren vor, in denen eine Öffentlichkeitsbeteiligung vorgeschrieben ist. So ist im Planfeststellungsverfahren (§§ 72 ff. Verwaltungsverfahrensgesetz - VwVfG) die Mitwirkung von Interessenvertretern nicht nur zulässig, sondern angesichts der zunehmenden gesetzlichen Verankerung von Beteiligungsrechten gerade im Umwelt- und Naturschutzrecht sogar erwünscht.¹¹⁸ Zwar lässt § 73 VwVfG offen, ob und in welcher Weise Interessenvertretungen in ein Planfeststellungsverfahren einzubeziehen sind,¹¹⁹ doch finden sich im Fachplanungsrecht ausdrückliche Regelungen, dass Vereinigungen, die sich für den Umweltschutz einsetzen, an dem Verfahren zu beteiligen sind. Beispielhaft zu nennen sind hier § 18a des Allgemeinen Eisenbahngesetzes¹²⁰, § 17a des Bundesfernstraßengesetzes¹²¹, § 14a des Bundeswasserstraßengesetzes¹²², § 43a des Energiewirtschaftsgesetzes¹²³, § 63 Abs. 1 Nr. 3 des Bundesnatur-

117 Verwaltungsgerichtsordnung i. d. F. d. Bek. vom 19. März 1991 (BGBl. I S. 686), zul. geänd. durch Gesetz vom 24. Feb. 2012 (BGBl. I S. 212).

118 Eine noch weitergehende Stärkung der Rechte von Interessenvertretungen stellt die Einführung einer naturschutzrechtlichen Verbands- bzw. Vereinsklage in § 61 BNatSchG auf Bundesebene dar.

119 *Kopp/Ramsauer*, Kommentar zum Verwaltungsverfahrensgesetz, 12. Auflage, 2011, § 73 Rn. 36.

120 Allgemeines Eisenbahngesetz vom 27. Dez. 1993 (BGBl. I S. 2378, 2396; 1994 I S. 2439), zul. geänd. durch Gesetz vom 22. Dezember 2011 (BGBl. I S. 3044).

121 Bundesfernstraßengesetz i. d. F. d. Bek. vom 28. Juni 2007 (BGBl. I S. 1206), zul. geänd. durch Gesetz vom 31. Juli 2009 (BGBl. I S. 2585).

122 Bundeswasserstraßengesetz i. d. F. d. Bek. vom 23. Mai 2007 (BGBl. I S. 962; 2008 I S. 1980), zul. geänd. durch Gesetz vom 6. Okt. 2011 (BGBl. I S. 1986).

schutzgesetzes¹²⁴ und die Regelungen des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes¹²⁵. Die gesetzlichen Regelungen zeigen, dass ein Verwaltungsverfahren Raum dafür geben kann, nicht nur die von einem Vorhaben oder einer anstehenden Regelung unmittelbar Betroffenen zu Wort kommen zu lassen, sondern dass auch Vertretern von Interessen, die darüber hinausgehen, die Möglichkeit eröffnet sein soll, sich in das Verfahren einzubringen und auf weitere Aspekte aufmerksam zu machen. Dabei steht den Vereinigungen ein weitreichendes Mitwirkungsrecht zu, das nicht nur ein Einsichtsrecht in etwaige Sachverständigengutachten gewährt, sondern zugleich die Möglichkeit bietet, naturschutzrechtliche Einwendungen zu erheben und an vorgesehenen Erörterungen teilzunehmen.¹²⁶ In diesen Fällen ist also für Interessenvertreter ausdrücklich ein Wirkungsbereich eröffnet.

Neben den gesetzlich vorgesehenen Mitwirkungsrechten sind auch fakultative Beteiligungen von Interessenvertretern (zum Beispiel zur Einholung von Fachwissen) nicht ausgeschlossen, gerade wenn das Verwaltungsverfahren stärker als „Begegnungsort von Staat und Gesellschaft“ gesehen wird.¹²⁷ Zudem dürfen die Fälle nicht außer Betracht bleiben, in denen ein Interessenvertreter bei einer Behörde bereits im Vorfeld initiativ¹²⁸ vorspricht, um den Interessen des von ihm Vertretenen Gehör und stärkeres Gewicht in einem sich anschließenden Verwaltungsverfahren zu verleihen, sowie die Fälle informellen Verwaltungshandelns, für das es keines förmlichen Antrages bedarf, doch Vorteile für den Vertretenen auf sonstige Weise erlangt werden können. Ein Fall informellen Verwaltungshandelns läge zum Beispiel bei der Herausgabe von Informationen durch die Verwaltung vor.¹²⁹ Dieser Bereich dürfte für Interessenvertreter besonders „attraktiv“ sein, ließe sich in der Praxis durch einen engen Kontakt zu den in der Verwaltung zuständigen Bearbeitern und Entscheidungsträgern doch leicht ein „Informationsvorsprung“ gegenüber Konkurrenten gewinnen.¹³⁰

123 Energiewirtschaftsgesetz vom 7. Juli 2005 (BGBl. I S. 1970, 3621), zul. geänd. durch Gesetz vom 16. Jan. 2012 (BGBl. I S. 74).

124 Bundesnaturschutzgesetz vom 29. Juli 2009 (BGBl. I S. 2542), zul. geänd. durch Gesetz vom 6. Februar 2012 (BGBl. I S. 148).

125 Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz vom 7. Dezember 2006 (BGBl. I S. 2816), zul. geänd. durch Gesetz vom 24. Februar 2012 (BGBl. I S. 212).

126 Vgl. *Kopp/Ramsauer*, aaO. (Fn. 117), § 73 Rn. 39 zu der Beteiligung nach § 63 BNatSchG.

127 Hierzu *Schuppert*, Verwaltungswissenschaft, 2000, S. 811f.

128 Im Rahmen eines laufenden Verfahrens ist eine Anhörung der Beteiligten und die Einbeziehung ihres Vortrags in die Entscheidung gesetzlich vorgeschrieben, § 1 Abs. 1 VwVfGBbg in Verbindung mit § 28 Abs. 1 VwVfG.

129 *Schuppert*, aaO. (Fn. 118), S. 234.

130 Zum Beispiel im bauplanungsrechtlichen Bereich.

Inwieweit in den genannten Bereichen das auf den Legislativ-Lobbyismus zugeschnittene Instrument „Lobbyregister“ als taugliches Instrument verwendet werden könnte und ob das Instrument gegebenenfalls für diese Bereiche modifiziert werden müsste, bedürfte noch der genaueren Untersuchung. Auch hier gilt wiederum, dass eine vertiefte Betrachtung hierzu voraussetzt, dass die damit verfolgten Ziele, auch im Hinblick auf die Erforderlichkeit einer Registrierungspflicht genauer beschrieben werden.

4. Zuständige Stelle zur Führung des Registers

Das Eckpunktepapier schlägt vor, einen unabhängigen Beauftragten mit der Zuständigkeit für die Registerführung zu betrauen. Der „Interessenvertretungsbeauftragte“ soll vom Landtag gewählt werden und diesem einmal jährlich berichten. Eine solche Konstruktion dürfte grundsätzlich zulässig sein (siehe dazu G I, Abschnitt II.5.c.bb.(3) und die Stellungnahmen der Sachverständigen¹³¹).

5. Sanktionsmechanismen

Das Eckpunktepapier schlägt allgemein ein ordnungsrechtliches Sanktionssystem vor (zur Möglichkeit einer ordnungsrechtlichen Sanktionierung der Registrierungspflicht siehe bereits G I unter II 5.c.bb (2) (S. 21 f.) und die Stellungnahmen der Sachverständigen.¹³²).

6. Widerspruchsmöglichkeit

Widerspruchsmöglichkeiten einerseits der Betroffenen und andererseits Dritter werden im Eckpunktepapier nicht eigens erwähnt. Da die Erhebung und Veröffentlichung von Daten im Rahmen eines verbindlichen Registers als Verwaltungsakte anzusehen sein dürften, wäre es allerdings sinnvoll, die Verfahrensrechte der Betroffenen in einem künftigen Gesetz ausdrücklich zu regeln.

131 Eine Beauftragtenlösung grundsätzlich favorisierend, aber für eine Anbindung bei einem bereits vorhandenen Beauftragten der Sachverständige *Hahlen* in seine Stellungnahme (Anlage 2), Punkt 3.4.; der Sachverständige *Zeh* hält neben anderen Lösungen auch eine Beauftragten-Lösung für rechtlich umsetzbar, siehe Stellungnahme (Anlage 3), Punkt 7. 2 a. E.

132 Grundsätzlich rechtlich möglich nach Meinung des Sachverständigen *Hahlen*, Stellungnahme (Anlage 2) Punkt 3.1.2 sowie des Sachverständigen *Zeh*, Stellungnahme (Anlage 3), Punkt 7. 3; zustimmend die Stellungnahme von Transparency International (Anlage 6), Punkt 7 und die Stellungnahme von Lobby-Control (Anlage 7) Punkt 2.7; ablehnend die Stellungnahme der UVB (Anlage 4) unter Punkt 7.

7. Modalitäten der Registerführung

Das Eckpunktepapier schlägt allgemein nur eine „Veröffentlichung“ bestimmter Datensätze vor, ohne die Veröffentlichungsmodalitäten näher zu bestimmen (zu den Modalitäten der Veröffentlichung siehe ansonsten G I, Abschnitt II.5.b.aa.).

8. Kombination mit einem Verhaltenskodex

Das Eckpunktepapier schlägt unter seinem Punkt 5 vor, einen freiwilligen Verhaltenskodex für die Registrierungspflichtigen zu konzipieren und seine Annahme bzw. die Unterwerfung unter diese Verhaltensregeln im öffentlichen Teil des Registers zu vermerken.

Soweit die Unterwerfung unter den Verhaltenskodex als freiwillige Selbstverpflichtung ausgestaltet wird, die im Register nur vermerkt, hingegen nicht selbständig durchgesetzt wird, dürfte dies rechtlich möglich sein.

Das Eckpunktepapier schlägt überdies vor, den Deutschen Rat für Public Relation darüber wachen zu lassen, ob der Verhaltenskodex von den jeweiligen Unterzeichnern auch eingehalten wird. Der Deutsche Rat für Public Relation begreift sich bereits derzeit als Organ der freiwilligen Selbstkontrolle, das sich auch mit solchen PR-Vorgängen befasst, die von Nichtmitgliedern der Trägerorganisationen und Nichtfachleuten ausgelöst oder veranlasst wurden.¹³³ Ob und in welcher Weise der Rat bereit und in der Lage wäre, die Aufgabe zu übernehmen, bliebe zu klären. Ebenso wären die Einzelheiten noch zu konkretisieren.

Hinzuweisen ist noch auf ein mögliches Spannungsfeld in Bezug auf natürliche Personen und ihrer Erklärung zur Unterwerfung unter einen Verhaltenskodex (siehe Eckpunktepapier unter Punkt 4 b). Soweit beispielsweise in einem größeren Unternehmen die Öffentlichkeitsarbeit von einem oder mehreren abhängig Beschäftigten wahrgenommen wird, wäre es möglicherweise unverhältnismäßig, auch von diesen eine Erklärung über die Selbstverpflichtung zu verlangen, da sie zugleich dem Direktionsrecht ihres Arbeitgebers unterliegen.

¹³³ Statuten der Deutschen Rates für Public Relation, einsehbar unter <http://www.drpr-online.de/statische/itemshowone.php4?id=35&return=itemshownewest.php4> [21. Mai 2012], Grundsätze (II.3).

9. Anmerkungen zu Ergänzungskonzepten zum eigentlichen Lobbyregisters

Das Eckpunktepapier spricht neben der Einrichtung eines Lobbyregisters weitere gesetzgeberischer Instrumente zur Herstellung von Transparenz an. Teilweise sind diese Instrumente im Landesrecht oder Bundesrecht schon verankert oder zumindest ansatzweise verwirklicht. Soweit die Gesetzgebungskompetenz des Landesgesetzgebers besteht, könnte in diesen Fällen an eine Überarbeitung dieser Bestimmungen gedacht werden.

a) Verhaltenskodex für Mandatsträger in Bezug auf Nebenbeschäftigungen

Das Eckpunktepapier schlägt zunächst einen Verhaltenskodex für Landtagsabgeordnete vor. Die Verhaltensregeln für den Abgeordneten und die Liste der veröffentlichungspflichtigen Angaben sind derzeit in § 30 des Abgeordnetengesetzes geregelt.¹³⁴ Eine Verschärfung dieser Regeln müsste an dieser Norm ansetzen.

b) Beschränkung der Beschäftigung für Ruhestandsbeamte und ehemalige Beamte

Die Möglichkeit, Ruhestandsbeamten und früheren Beamten für einen bestimmten Zeitraum die Ausübung einer Erwerbstätigkeit oder sonstigen Beschäftigung zu untersagen, falls zu besorgen ist, dass dienstliche Interessen beeinträchtigt werden, ist im Grundsatz durch den Bundesgesetzgeber in § 41 Beamtenstatusgesetz¹³⁵ geregelt. Den Zeitraum der Nachwirkung, die sich aus einer früheren Beschäftigung in der aktiven Dienstzeit ergibt, kann der Landesgesetzgeber in seinem Landesbeamtengesetz festlegen. Der brandenburgische Gesetzgeber hat die entsprechenden Regelungen in § 92 Landesbeamtengesetz getroffen.¹³⁶ Eine Verschärfung dieser Regeln, beispielsweise die Einführung einer fristgebundenen Vorab-Anzeige,¹³⁷ müsste an diesem Normtext ansetzen.

¹³⁴ Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Landtages Brandenburg (Abgeordnetengesetz-AbgG) i. d. F. der Bek. vom 25. Okt. 2007 (GVBl. S. 146), zul. geänd. durch Gesetz vom 16. April 2012 (GVBl. I Nr. 17).

¹³⁵ Beamtenstatusgesetz vom 17. Juni 2008 (BGBl. I S. 1010), zul. geänd. durch Gesetz vom 5. Feb. 2009 (BGBl. I S. 160).

¹³⁶ Siehe den Sachverständigen *Hahlen* in seiner Stellungnahme (Anlage 2) zu Einzelheiten dieser Bestimmungen unter Punkt 6.1.

¹³⁷ So § 105 Abs. 1 des Bundesbeamtengesetzes vom 5. Feb. 2009 (BGBl. I S. 160), zul. geänd. durch Gesetz vom 15. März 2012 (BGBl. I S. 462).

c) Verhaltenskodex für Mitglieder der Landesregierung

Unter der Überschrift „Verhaltenskodex“ für Mitglieder der Landesregierung stellt das Eckpunktepapier auch einige Forderungen zur entgeltlichen Tätigkeit von Mitgliedern und ehemaligen Mitgliedern der Landesregierung auf.

Die im Eckpunktepapier erhobene Forderung, dass Mitglieder der Landesregierung keine entgeltliche Tätigkeit für ein Unternehmen oder eine Organisation der Interessenvertretung ausüben dürfen, ist bereits durch § 3 Abs. 1 des Brandenburgischen Ministergesetzes (BbgMinG)¹³⁸ umgesetzt. Die Vorschrift verbietet den Mitgliedern der Landesregierung, einen Beruf oder ein Gewerbe auszuüben.

Darüber hinaus fordert das Eckpunktepapier eine Karenzzeit, innerhalb derer einem ehemaligen Mitglied der Landesregierung eine berufliche Tätigkeit, die im Zusammenhang mit der früheren dienstlichen Tätigkeit steht, untersagt ist. Das aktuell geltende BbgMinG enthält derzeit eine solche Regelung noch nicht. Immerhin ist aber über § 1 Abs. 3 BbgMinG die entsprechende Anwendung der für die Landesbeamten geltenden Bestimmungen „unter Berücksichtigung des besonderen öffentlich-rechtlichen Amtsverhältnisses“ [d.i. das Ministeramt] angeordnet. Die für die Landesbeamten (Ruhestandsbeamte, ehemalige Beamte) geltenden Bestimmungen könnten deshalb auch gegenüber ehemaligen Mitgliedern der Landesregierung Wirkung entfalten, soweit man davon ausgeht, dass die Interessenlage des Dienstherrn gegenüber dem Beamten einerseits und dem Minister andererseits miteinander vergleichbar sind.¹³⁹ Soweit ersichtlich, ordnet derzeit nur Nordrhein-Westfalen über § 19 Abs. 1 des Korruptionsbekämpfungsgesetzes¹⁴⁰ die Geltung von § 41 BeamtStG i.V.m. § 52 Abs. 5 des dortigen Landesbeamtengesetzes für die ehemaligen Mitglieder der Landesregierung an. In Nordrhein-Westfalen sind daher die ehemaligen Mitglieder zwar nicht einer vollständigen Karenz, aber doch einer zeitweise verstärkten Aufsicht unterworfen, was ihre berufliche Betätigung betrifft. Der Sachverständige *Hahlen* weist für diese Regelung auf das Spannungsverhältnis mit der Berufsfreiheit hin, die dem ehemaligen Mitglied der Landesregierung als Grundrecht zusteht. Dieses Spannungsver-

138 Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder der Landesregierung Brandenburg (Brandenburgisches Ministergesetz - BbgMinG) i. d. F. d. Bek. vom 22. Februar 1999 (GVBl. I S. 58), zul. geänd. durch Gesetz vom 13. März 2012 (GVBl. I Nr. 16).

139 Siehe dazu auch das Gutachten des PBD vom 5. Mai 2011 (Bearbeiterin *Platter*), Die Ministergesetze der Bundesländer im Vergleich, S. 18 f.

140 Gesetz zur Verbesserung der Korruptionsbekämpfung und zur Errichtung und Führung eines Vergaberegisters in Nordrhein-Westfalen (Korruptionsbekämpfungsgesetz – KorruptionsbG) vom 16. Dez. 2004 (GV. NRW. 2005 S. 8), zul. geänd. durch Gesetz vom 16. Nov. 2010 (GV. NRW. S. 600).

hältnis kann seiner Ansicht nach nur durch eine Entschädigung aufgelöst werden.¹⁴¹ Ein befristetes Tätigkeitsverbot mit der Möglichkeit der Ausnahmegenehmigung wäre demgegenüber noch einschneidender und müsste – auch was die zeitliche Erstreckung betrifft – sehr sorgfältig am Maßstab der Grundrechte geprüft werden. Jedenfalls müsste eine Karenzzeit möglicherweise mit entsprechenden Übergangsgeldern für den Betroffenen ausgeglichen bzw. abgedeckt werden. Mithin wäre die Einführung einer Karenzzeit zugleich auch Gegenstand einer Änderung des Ministergesetzes.

gez. Dr. Julia Platter

¹⁴¹ Sachverständiger *Hahlen* in seiner Stellungnahme (Anlage 2), Punkt 6.2.1.

Beschlussentwurf

Stand: 13.02.2012

Erarbeitung eines Gesetzes zur Einrichtung eines Lobbyregisters im Land Brandenburg

Der Landtag hat mit Drucksache 5-2983-B den Hauptausschuss beauftragt, bis Januar 2012 Vorstellungen für die Gestaltung eines Registers der Interessenvertretung in Brandenburg zu entwickeln. Mit diesem Beschluss kommt der Hauptausschuss dieser Aufforderung nach.

In seinen Sitzungen am 6. April, und am 8. Dezember 2011 hat der Hauptausschuss intensiv darüber debattiert, auf welcher Weise ein öffentlich einsehbares Lobbyregister in Brandenburg geschaffen werden kann. Externe Experten wurden zu diesem Thema in einer umfangreichen Anhörung am 2. November d. J. angehört.

Der Hauptausschuss möge beschließen:

1. Der Hauptausschuss wird beauftragt unter Einbeziehung externen Sachverständigen einen Gesetzentwurf über ein öffentlich einsehbares Lobbyregister in Brandenburg vorzulegen. Der Gesetzentwurf soll anschließend in allen weiteren Fachausschüssen beraten werden. Der Hauptausschuss führt zu diesem Gesetzentwurf eine Anhörung durch.
2. Das Gesetz soll am 1. Januar 2013 in Kraft treten. Drei Jahre nach Inkrafttreten soll das Gesetz umfassend evaluiert werden.
3. Der Gesetzentwurf soll folgende Punkte beinhalten:
 - Definition des Lobbyismus: Lobbyismus verfolgt die Absicht und das Ziel, direkten Einfluss auf die Abläufe und Entscheidungen, also auf den demokratischen Willensbildungsprozess des Landtages, der Landesregierung oder der Landesverwaltung auszuüben. Die Tätigkeit der Sozialpartner stehen nach Artikel 51 Landesverfassung unter besonderem Schutz und sind davon unberührt. Die Definition soll ferner sicherstellen,
 - dass Tätigkeiten aufgrund direkter und individueller Ersuchen des Landtages und seiner Mitglieder bzw. der Landesregierung zwecks Erfassung von Daten, Informationen und Fachwissen sowie Einladungen zu Anhörungen und Mitwirkungen in Ausschüssen nicht registriert werden müssen.
 - dass Bürger, kleine Unternehmen und Organisationen sich weiterhin ohne Registrierung politisch zu Wort melden können.
 - dass das Petitionsrecht nach Artikel 24 Landesverfassung unberührt bleibt.
 - Das zu schaffende Lobbyregister soll für Landtag, Landesregierung und Landesverwaltung einheitlich gelten.
 - Das zu schaffende Lobbyregister soll beim Landtag geführt werden. Es soll öffentlich über eine Internetplattform einsehbar sein. Die Landtagsverwaltung soll sicherstellen, dass sich alle Lobbyisten registrieren können und ihre Angaben aktualisieren. Zu ihrem

Aufgabenbereich gehört ferner die Plausibilitätskontrolle der Eintragungen, die Bearbeitung von Beschwerden sowie ggf. die Einleitung von Untersuchungen bei Verdachtsfällen hinsichtlich falscher oder unvollständiger Eintragungen.

- Im Lobbyregister sollen erfasst werden
 - Einzelpersonen, die freiberuflich oder im Auftrag Dritter handeln und in diesem Zusammenhang in Verbindung mit Landtag, Landesregierung und Landesverwaltung treten,
 - Unternehmen, die im Auftrag Dritter oder im Rahmen von Interessengemeinschaften in Verbindung mit Landtag, Landesregierung und Landesverwaltung treten.
 - Verbände, Nichtregierungsorganisationen, Unternehmensrepräsentanzen, Denkfabriken, religiöse Gemeinschaften oder andere Organisationen, die eigenen Lobbyarbeit betreiben.
- Für die Registrierung im Lobbyregister sollen Schwellenwerte (nach aufgewendeter Zeit und/ oder finanziellen Mittel) formuliert werden.
- Die Registrierung soll Namen, Kontaktdaten, Interessenbereich/ Geschäfts- bzw. Vereinszweck, Vorstand und Geschäftsführung, ggf. Mitgliederzahlen, angeschlossene Organisationen, Budget für Interessenvertretung beinhalten. Die Angaben sollen jährlich aktualisiert werden.
- Die Registrierung soll verpflichtend und sanktionsbewährt sein.
- Eine Widerspruchsmöglichkeit gegen Angaben im Lobbyregister soll für Bürger und juristische Personen geschaffen werden.
- Die Regelungen zu Geschäfts-, Berufs-, Banken- und Steuergeheimnissen, Datenschutz sowie anwaltliche und journalistische Diskretionsvorschriften sind zu beachten.
- Im Haushaltsentwurf für 2013/14 ist für den Aufbau des Registers Vorsorge zu tragen.

Mike Bischoff MdL

Christian Görke MdL

Eckpunkte der CDU-Fraktion zur Einführung eines Lobbyregisters in Brandenburg

Grundsätzliches Ziel eines Lobbyregisters

Ziel ist die Einführung eines Lobbyregisters in Brandenburg, damit die Transparenz von politischen Entscheidungsprozessen erhöht, der Informationsfluss verbessert und die Demokratie gestärkt werden.

Dafür bedarf es klarer Regeln in Form eines Gesetzes, damit bestimmte Praktiken aufgedeckt und abgestellt werden können. Ein klarer Ordnungsrahmen schafft Klarheit für die Bürger, die Politik auch für die Lobbyisten selbst.

Anwendungsbereiche und organisatorische Umsetzung

Wichtig ist eine unabhängige und neutrale Stelle. In der Anhörung wurde angeregt, das Register beim Landtag zu führen. Diesem Vorschlag folgend, soll das Lobbyregister organisatorisch beim Landtag angesiedelt, dort gepflegt und öffentlich dargestellt werden. Dafür soll es eine entsprechende Internetseite geben und im Haushaltsplan des Landtages ist ein entsprechender Titel zur Umsetzung des Registers einzurichten. Der Landtag bestellt ein Gremium, in dem neben den zuständigen Vertretern der Landtagsverwaltung jeweils ein Mitglied jeder Fraktion vertreten ist. Dieses Gremium begleitet die konkrete Umsetzung der gesetzlichen Regelungen.

Das Register soll sowohl für Kontakte von Interessensvertretern zum Landtag als auch zur Landesregierung bzw. Ministerialverwaltung gelten. Auch das Einholen von externem Sachverstand durch Gutachten, Gesetzentwürfen, Stellungnahmen oder durch befristet eingestelltes Personal sind dabei auszuweisen.

Deshalb sind die entsprechenden Abläufe bezüglich des Informationsaustausches zwischen Landtag und Landesregierung/Ministerialverwaltung klar zu regeln. Es soll eine Informationspflicht der Landesregierung/Ministerialverwaltung gegenüber dem Landtag als registerführende Instanz festgeschrieben werden. Darüber hinaus sollen dem Landtag konkrete Informations- und Auskunftsrechte zu Lobbykontakten eingeräumt werden, wenn die Angaben der Landesregierung/Ministerialverwaltung unvollständig sind.

Das Lobbyregister soll in Form einer öffentlich einsehbaren Online-Datenbank für alle Bürger einsehbar bereitgestellt werden.

Definition Lobbyarbeit

Zentral ist eine klare Beschreibung (Definition), was unter Lobbyarbeit und Lobbyisten zu verstehen ist. Bürger, die einen Brief schreiben oder Abgeordnete aufsuchen, sollen selbstverständlich nicht darunter fallen.

In der im Gesetz festgeschriebenen Definition sollen folgende Elemente enthalten sein:

- versuchte Einflussnahme organisierter Interessengruppen (z.B. Verbände, Vereine, Nichtregierungsorganisationen) auf Exekutive (Landesregierung, Ministerien und Landesbehörden) und Legislative (einzelne Landtagsabgeordnete, Fraktionen, Ausschüsse usw.)
- durch verschiedene Formen wie persönliche Kontaktaufnahmen, in Anhörungen, durch Vorlagen, Berichte, Studien usw.
- durch Gewährung oder in Aussicht stellen von Gegenleistungen wie spezifische Informationen oder finanzielle oder materielle Zuwendungen, aber auch die Androhung bzw. der Verzicht auf politischen-gesellschaftlichen Druck oder politische Unterstützung

Es muss klar beschrieben werden, was der Landtag unter Lobbyarbeit versteht und wer nicht darunter fällt. Es ist ausdrücklich darauf zu achten, dass die gesetzlichen Regelungen eines Lobbyregisters nicht dazu führen, dass Bürger deswegen von einer Kontaktaufnahme zum Landtag abgeschreckt werden.

Eintragungspflicht und Angaben

Zur Eintragung in das Lobbyregister sollen alle Personen verpflichtet sein, die sich als direkter Vertreter oder im Auftrag von Unternehmen, Verbänden, Vereinigungen oder sonstigen organisierten Akteuren – auch öffentliche Unternehmen und Körperschaften sowie Sozialpartner – an den Landtag, die Landesregierung oder der Ministerialverwaltung wenden.

Dabei sind insbesondere folgende Informationen zu registrieren:

- Name der vertretenen Institution
- Sitz (Adresse), Geschäftsbereiche und Internetpräsenz
- Vorstandsvorsitz/Geschäftsführung
- verantwortlicher Ansprechpartner
- Interessensbereich und Anliegen (inkl. entsprechendes Ministerium)
- Anzahl der vertretenden Unternehmen/Mitglieder
- Satzung (falls vorhanden)

Aus Gründen der Praktikabilität und Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten soll es gewisse Schwellenwerte geben, unter denen eine Registrierung nicht verpflichtend vorgeschrieben wird. Orientierung für die Festlegung der verpflichtenden Eintragung sollen bestimmte Finanz- und Zeitwerte der Institution sein. (Wie viel Aufwand wird für Lobbyarbeit betrieben?)

Ein individuelles Bürgeranliegen oder einmalig beziehungsweise sehr seltene Kontaktaufnahmen sollen nicht erfasst werden.

Verschwiegenheitsinteressen – insbesondere bei Rechtsanwälten – dürfen die Auskunftspflichten nicht konterkarieren. Hier ist die weitestgehend rechtliche Lösung im Interesse der Transparenz zu wählen.

Sanktionen und Evaluation

Es gibt mehrere Sanktionsmöglichkeiten, um Verstöße gegen die Eintragungspflichten zu ahnden.

- nur eingetragene Interessenvertreter sollen an Anhörungen des Landtages teilnehmen dürfen
- Beispiel Österreich: Wenn eine Lobbyagentur einen Lobbyauftrag annimmt und nicht im Register registriert wird, dann ist der Vertrag, der diesen Lobbyauftrag begründet, nichtig, und das Auftragsvolumen fällt an den Bund oder in dem Fall an das Land
- Bußgelder (dann muss es aber einen entsprechenden Katalog geben)

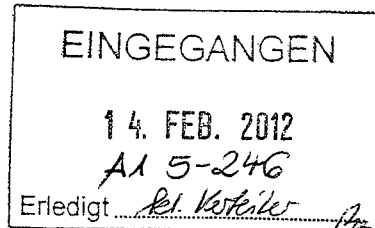
Da Brandenburg mit einem Gesetz zur Einrichtung eines verpflichtenden Lobbyregisters Vorreiter in der Bundesrepublik ist, sollen die Sanktionsmittel zunächst eher am unteren Ende der Härteskala angesiedelt sein. Bei Bedarf könnte man zu einem späteren Zeitpunkt die Maßnahmen verschärfen.

Zwei Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes soll es eine Evaluation des Gesetzes geben. Die Analyse und Bewertungen sollten von einem geeigneten wissenschaftlichen Institut unter Beteiligung entsprechender Initiativen wie LobbyControl oder Transparency International Deutschland durchgeführt werden.

FRAKTION BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN IM BRANDENBURGER
LANDTAG, AM HAVELBLICK 8, 14473 POTSDAM

An den Vorsitzenden
des Hauptausschusses
Ralf Holzschuher

im Hause



FRAKTION BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
IM BRANDENBURGER LANDTAG

Marie Luise von Halem
Parlamentarische Geschäftsführerin

Am Havelblick 8
14473 Potsdam
0331 966 1707

14. Februar 2012

Beschlussvorlage für den Hauptausschuss

**Eckpunkte der Fraktion Bündnis 90 / Die Grünen als Arbeitsgrundlage
für ein Gesetz zur Sicherung der Transparenz bei der Wahrnehmung politischer und
wirtschaftlicher Interessen im Land Brandenburg**

Begründung:

Beschluss des Landtages vom 24. März 2011: „Der Landtag beauftragt ... seinen Hauptausschuss in Abstimmung mit anderen Ausschüssen und der Landesregierung, dem Landtag bis Januar 2012 Vorstellungen für die Gestaltung eines Registers der Interessenvertretung in Brandenburg vorzulegen.“

Die Anhörung am Mittwoch, den 2. November erstreckte sich nicht nur auf die Frage eines Lobbyregisters, sondern ergab, dass auch Regelungen zu den Themen

- Probleme der Vereinbarkeit der Interessenwahrnehmung mit dem Mandat,
- Wechsel zwischen Mandat und Lobbyistentätigkeit,
- Einbeziehung der Landesregierung in mögliche Regelungen

erforderlich sind.

Um die Regeln sanktionierbar zu machen, erfolgt eine Kodifizierung im Wege eines Landesgesetzes.

Die Eckpunkte im Einzelnen:

0. Begriffsbestimmungen

1. Interessenvertretung ist jeder Versuch der direkten Einflussnahme auf Entscheidungen der Fraktionen, des Plenums und der Ausschüsse des Landtages einschließlich der Rechtsetzung und ihrer Vorbereitung sowie auf alle Entscheidungen der Landesbehörden mit rechtlich erheblicher Außenwirkung. Der Begriff bezieht sich nicht auf Exekutiventscheidungen in Form von Verwaltungsakten¹.
2. Lobbying-Auftrag: Ein entgeltlicher Vertrag, durch den ein Auftraggeber den Auftragnehmer verpflichtet, Tätigkeiten im Sinne von 1. auszuüben.
3. Interessenvertretungsunternehmen: Unternehmen, zu dessen Geschäftsgegenstand auch die Übernahme von Lobbying-Aufträgen im Sinne von 2. gehört.
4. LobbyistIn: Eine natürliche Person, die als Organ oder als Dienstnehmer eines Unternehmens Tätigkeiten im Sinne von 1. ausübt oder zu deren Aufgaben dies gehört.
5. Gesetzlich eingerichtete berufliche Interessenvertretung: ein durch Gesetz eingerichteter Selbstverwaltungskörper, der ausschließlich oder zum Teil berufliche Interessen seiner Mitglieder vertritt
6. Interessenverband: Verein oder vertraglicher Zusammenschluss mehrerer Personen, zu dessen Aktivitäten Tätigkeiten im Sinne von 1. gehören, und die weder ein Interessenvertretungsunternehmen noch eine gesetzlich eingerichtete berufliche Interessenvertretung sind.
7. Interessenträger: Unternehmen, die Lobbyisten beschäftigen und Interessenverbände.

1. Verhaltenskodex für Mandatsträger

Mandatsträger sind verpflichtet, ihre Nebentätigkeiten offenzulegen. Dazu sind dem Landtagspräsidenten der jeweilige Arbeits- bzw. Auftraggeber und die jährliche Höhe der Einkünfte anzuzeigen. Der Präsident veröffentlicht diese Angaben (ggf. in Stufen, aber dann ohne Obergrenze, wie dies beim Deutschen Bundestag üblich ist).

2. Verhaltenskodex für Beschäftigte der Landesregierung

Im Landesbeamtengesetz sind die Regelungen zur Anzeigepflicht schärfer zu fassen. Sie gelten für Ruhestandsbeamte und frühere Beamte mit Versorgungsbezügen nach § 41 Satz 1 des Beamtenstatusgesetzes, die eine Erwerbstätigkeit oder sonstige Beschäftigung außerhalb des öffentlichen Dienstes ausüben, die mit ihrer dienstlichen Tätigkeit in den letzten fünf Jahren vor Beendigung des Dienstverhältnisses im Zusammenhang steht und durch die dienstliche Interessen beeinträchtigt werden können. Die Anzeigepflicht gilt auch für aus eigenem Wunsch aus dem Beamtenverhältnis ausscheidende Personen.

Die Anzeige muss schriftlich mindestens einen Monat vor der Aufnahme der Tätigkeit erfolgen. Die Anzeigepflicht endet, wenn die Beschäftigten mit Erreichen der

Regelaltersgrenze in den Ruhestand treten, drei Jahre, im Übrigen fünf Jahre nach Beendigung des Dienstverhältnisses.

Die Erwerbstätigkeit oder sonstige Beschäftigung ist zu untersagen, soweit zu besorgen ist, dass durch sie dienstliche Interessen beeinträchtigt werden. Die Untersagung ist für den Zeitraum bis zum Ende der Anzeigepflicht auszusprechen, es sei denn, die Voraussetzungen für eine Untersagung liegen nur für einen kürzeren Zeitraum vor.

Zuständig ist die letzte oberste Dienstbehörde. Sie kann ihre Zuständigkeit auf nachgeordnete Behörden übertragen.

3. Verhaltenskodex für Mitglieder der Landesregierung

Mitglieder der Landesregierung dürfen keine entgeltliche Tätigkeit für ein Unternehmen oder eine Organisation der Interessenvertretung ausüben.

Drei Jahre nach dem Ausscheiden aus dem Amt ist einem Mitglied der Landesregierung die Aufnahme einer nicht nur ehrenamtlichen Tätigkeit im nicht-öffentlichen Bereich, die im Zusammenhang mit der früheren dienstlichen Tätigkeit steht, grundsätzlich untersagt. Die Landesregierung kann eine Ausnahmegenehmigung erteilen, hat diese aber zu begründen.

4. Eintragungspflicht in ein Lobbyregister des Landes

Alle Verbände, Unternehmen und Personen, die Interessen gegenüber dem Landtag Brandenburg und / oder der Landesregierung nicht nur gelegentlich und gegen Entgelt vertreten, sind verpflichtet, sich im öffentlichen Lobbyregister Brandenburg gegenüber registrieren zu lassen. Es gilt eine doppelte Registrierungspflicht von Personen und Organisationen. Juristische Personen tragen sich in den unter a) beschriebene Teil des Registers ein, natürliche Personen, darunter auch die mit Interessenvertretung beauftragten Beschäftigten der unter a) registrierten Unternehmen, tragen sich in den unter b) beschriebenen Teil des Registers ein.

a) verpflichtende Angaben für Interessenvertretungsunternehmen, Interessenverbände und gesetzlich eingerichtete berufliche Interessenvertretungen:

(Eintragungspflicht, wenn die Arbeitszeit für die entgeltliche Interessenvertretung eines einzelnen Mitarbeiters oder aller Mitarbeiter mehr als 10% der Arbeitszeit beträgt und wenn mehr als 2.500.- € Auftragsvolumen pro Quartal oder 10.000.- € pro Jahr beträgt)

Name und Sitz,

Zusammensetzung von Vorstand und Geschäftsführung,

Interessenbereich,

Auftraggeber (wenn im Auftrag tätig),

Mitgliederzahl (wenn zutreffend),

Geschätzte Kosten / Umsätze der Aktivitäten, die in den Anwendungsbereich des Registers fallen

Zuordnung der Umsätze zu Auftraggebern (Angabe Name, Anschrift, Sitz, weitere geschäftliche Kontaktinformationen, Geschäftsführung und Vorstand, Mitgliederzahl, Anzahl der mit Interessenvertretung beauftragten LobbyistInnen, finanzieller Rahmen)

Finanzierungsquellen (in 10.000er-Schritten?)

Namen der Vertreter,

Anschrift der Geschäftsstelle am Sitz des Landtages (wenn vorhanden)

Hinweis zur Unterwerfung unter den freiwilligen Verhaltenskodex

Bei der Veröffentlichung von Informationen des Registers wird das öffentliche Interesse an einem transparenten Informationsverarbeitungs- und Willensbildungsprozess mit den Schutzinteressen der Betroffenen abgewogen und es werden nur diejenigen Informationen veröffentlicht, deren Veröffentlichung nicht unverhältnismäßig ist.

b) natürliche Personen

(Eintragungspflicht wenn die entgeltliche Tätigkeit der Interessenvertretung im Quartal mehr als 10% der Arbeitszeit ausgeübt wird oder das Auftragsvolumen mehr als 2.500.- € pro Quartal oder 10.000.- € pro Jahr beträgt).

Name

Arbeitgeber oder Auftraggeber mit einem Auftragsvolumen über 10% der jährlichen Einkünfte

Hinweis zur Unterwerfung unter den freiwilligen Verhaltenskodex

Problem: Eingriff in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung muss abgewogen werden, Lösung wie oben.

c) Ausnahmeregelungen

Nicht zur Eintragung verpflichtet sind aus- und inländische Amts- und Mandatsträger, politische Parteien sowie Journalisten und Organisationen und Personen, denen nach der Landesverfassung ein nicht unter Gesetzesvorbehalt stehendes Recht auf politische Mitwirkung zuerkannt wird (z.B. Sorben).

5. Freiwilliger Verhaltenskodex der Interessenvertreter

Der Landtag erlässt einen freiwilligen Verhaltenskodex für Interessenvertretungsunternehmen, Interessenverbände und gesetzlich eingerichtete berufliche Interessenvertreter, der Grundregeln für die Wahrnehmung ihrer Aufgaben enthält. Der Verhaltenskodex orientiert sich an den Grundsätzen der Transparenz, Ehrlichkeit und Integrität.

Im Register wird vermerkt, ob sich die jeweilige natürliche oder juristische Person dem Kodex unterworfen hat. Die Kontrolle und Sanktionierung von Fehlverhalten einzelner Interessenvertreter wird Organen der Selbstverwaltung wie z.B. dem Deutschen Rat für Public Relations übertragen.

6. Mitarbeit von Beschäftigten aus Verbänden und Unternehmen in Landesbehörden

Wenn Beschäftigte aus Verbänden und Unternehmen in Landesbehörden eingesetzt werden, dürfen diese nicht mit Aufgaben aus dem Kernbereich staatlicher Betätigung betraut werden. Der Aufgabenzuschnitt muss einen Interessenkonflikt zwischen dem entsendenden Unternehmen oder Verband und den Aufgaben der Landesbehörde ausschließen. Die

Tätigkeit der behördenfremden Mitarbeiter ist zeitnah durch den Interessenvertretungsbeauftragten unter Nennung der Dienststelle, des zeitlichen Umfangs und des Namens des entsendenden Verbandes oder Unternehmens im Internet zu veröffentlichen.

7. Sanktionen

Die Verletzung der Pflicht zur Registrierung von natürlichen oder juristischen Personen als entgeltlich tätige Interessenvertreter ist eine Ordnungswidrigkeit, die mit einer Geldbuße belegt wird.

8. Interessenvertretungsbeauftragter des Landtages

Es wird einE InteressenvertretungsbeauftragteR des Landtages gewählt, der oder die unabhängig von Weisungen die Einhaltung der Regelungen zur Registrierung von Interessenvertretern und die Einhaltung des Verhaltenskodex der Abgeordneten überwacht und die öffentlichen Teile des Lobbyregisters veröffentlicht. Der/die Beauftragte berichtet dem Plenum mindestens einmal jährlich.

(Alternative: Ansiedlung des/der Interessenvertretungsbeauftragten beim Landesrechnungshof. Unabhängigkeit wäre auch hier gegeben.)